



3 1761 11650696 5

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116506965>

Canada

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Tuesday, May 2, 1978
Thursday, May 4, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 26

Le mardi 2 mai 1978
Le jeudi 4 mai 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des

Regulations and other Statutory Instruments

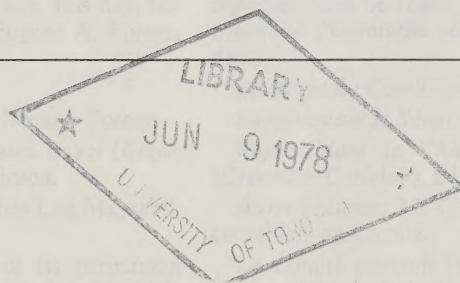
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M ^{me})	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert	
(<i>Bellechasse</i>)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnements et Services
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 2, 1978
(27)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met *in camera* at 9:55 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Mr. Béchard, Mrs. Holt and Mr. McKinley.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (See *Minutes of Proceedings Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6.*)

The Committee proceeded to consider its draft Report.

At 10:55 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MAY 4, 1978
(28)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:15 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Forsey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baker (Grenville-Carleton), Béchard, McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered SOR/75-384 Petroleum Import Cost Compensation Regulations, SOR/74-232 Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regulations, SOR/75-140 Oil Import Compensation No. 1, 1975 Regulations.

On SOR/74-627 Oil Import Compensation Regulations

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/77-413—Appropriation Act No. 1, 1977, Leasing Regulations

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 MAI 1978
(27)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 55 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: M. Béchard, M^{me} Holt et M. McKinley.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le LIVRE VERT «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT». (Voir *procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6*).

Le Comité entreprend l'étude de son projet de rapport.

A 10 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 4 MAI 1978
(28)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey, (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Forsey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baker (Grenville-Carleton), Béchard, McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie les DORS/75-384—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, DORS/74-232—Règlement sur les indemnités d'importation du pétrole et de produits pétroliers, DORS/75-140—Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole.

DORS/74-427—Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/77-413—Règlement sur les baux visés à la Loi n° 1 de 1977 portant affectation de crédits

SOR/76-538—Government Airport Concession Operations Regulations

SOR/76-773—Pharmacists Regulations

SOR/77-349—Prince Edward Island Pedigreed Seed Order

SOR/77-1080—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/77-391—Northern Careers Appointments Regulations, amendment

SOR/77-405—National Parks Highway Traffic Regulations, amendment

On SOR/77-624 Motor Vehicle Tire Safety Regulations

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/77-981—Saskatchewan Hog Marketing Levies Order

SOR/77-1048, SOR/77-1049—Explosives Regulations, amendments

SOR/77-1075—Federal Court Rules, amendment

SOR/77-1087—Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, amendment

SOR/77-723, SOR/78-63—Income Tax Regulations, amendments

SOR/78-143—Unemployment Insurance (collection of premiums) Regulations, amendment

SOR/78-138—Farm Improvement Loans Regulations, amendment

SOR/78-139—Fisheries Improvement Loans Regulations, amendment

SOR/78-140—Small Businesses Loans Regulations, amendment

SOR/78-144—Towboat Crew Accommodation Regulations, amendment

SOR/78-149—Second Class Mail Regulations, amendment

On SOR/78-173 National Energy Board Part VI Regulations,

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Energy, Mines and Resources with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/77-172—Public Lands Oil and Gas Regulations

SOR/77-601—Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendment

SOR/77-616—Canadian Wheat Board Regulations, amendment

DORS/76-538—Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du Gouvernement

DORS/76-773—Règlement sur les pharmaciens

DORS/77-349—Décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard

DORS/77-1080—Règlement sur les aliments et drogues—Modification

DORS/77-391—Règlement sur des nominations pour les carrières dans le Grand-Nord—Modification

DORS/77-405—Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux—Modification

Relativement au DORS/77-624—Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/77-981—Ordonnance sur les contributions de commercialisation des porcs de la Saskatchewan

DORS/77-1048, DORS/77-1049—Règlements sur les explosifs—Modifications

DORS/77-1075—Règles de la Cour fédérale—Modification

DORS/77-1087—Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon—Modification

DORS/77-723, DORS/78-63—Règlements de l'impôt sur le revenu—Modifications

DORS/78-143—Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)—Modification

DORS/78-138—Règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles—Modification

DORS/78-139—Règlement sur les prêts aidant aux opérations de pêche—Modification

DORS/78-140—Règlement sur les prêts aux petites entreprises—Modification

DORS/78-144—Règlement sur les locaux d'habitation de l'équipage des remorqueurs—Modification

DORS/78-149—Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification

Relativement au DORS/78-173—Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI),

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/77-172—Règlement sur le pétrole et le gaz des terres publiques

DORS/77-601—Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—Modification

DORS/77-616—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification

SOR/77-618, SOR/77-772—Schedule I to the Public Service Staff Relations Act, amendments

SOR/77-633—Atlantic Coast Herring Regulations, amendment

SOR/77-635—British Columbia Fishery Regulations, amendment

SOR/77-636—New Brunswick Fishery Regulations, amendment

SOR/77-637—Ontario Fishery Regulations, amendment

SOR/77-640—Canal Regulations, amendment

SOR/77-641—National Parks Businesses Regulations, amendment

SOR/77-646—Sun-Canadian Pipeline Order, amendment

SOR/77-664—Horseshoe Falls Water Power Regulations

SOR/77-665—Kanannaskis Falls Water Power Regulations

SOR/77-667—Hay and Straw Inspection Regulations, amendment

SOR/77-673—Certification of Able Seamen Regulations, amendment

SOR/77-674—General Load Line Rules, amendment

SOR/77-682—Construction Materials Sales Tax Regulations, amendment

SOR/77-683—General Preferential Tariff Order, amendment

SOR/77-688, SOR/77-722, SOR/77-757, SOR/77-758—Food and Drug Regulations, amendments

SOR/77-694—Air Carrier Regulations, amendment

SOR/77-695—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment

SOR/77-698—Shipbuilding Industry Assistance Regulations, amendment

SOR/77-700—Customs Duties Drawback Regulations, amendment

SOR/77-706—Special Areas Order

SOR/77-708—Cooperative Tariff of Fees, amendment

SOR/77-714—Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendment

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

DORS/77-618, DORS/77-772—Annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique—Modifications

DORS/77-633—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification

DORS/77-635—Règlement de pêche de la Colombie-Britannique—Modification

DORS/77-636—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modification

DORS/77-637—Règlement de pêche de l'Ontario—Modification

DORS/-640—Règlement sur les canaux—Modification

DORS/77-641—Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux—Modification

DORS/77-646—Décret d'exemption de redevances (pipe line Sun-Canadian)—Modification

DORS/77-664—Règlement sur les forces hydrauliques de Horseshoe Falls

DORS/77-665—Règlement sur les forces hydrauliques de Kanannaskis Falls

DORS/77-667—Règlement sur l'inspection du foin et de la paille—Modification

DORS/77-673—Règlement sur le certificat de capacité de matelot qualifié—Modification

DORS/77-674—Règles générales sur les lignes de charge—Modification

DORS/77-682—Règlement relatif à la taxe de vente sur les matériaux de construction—Modification

DORS/77-683—Décret du Tarif de préférence général—Modification

DORS/77-688, DORS/77-722, DORS/77-757, DORS/77-758—Rèlements sur les aliments et drogues—Modifications

DORS/77-694—Règlement sur les transporteurs aériens—Modification

DORS/77-695—Ordonnances générales révisées de la Commission des Transports du Canada, 1965—Modification

DORS/77-698—Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires—Modification

DORS/77-700—Règlement de drawback des droits de douane—Modification

DORS/77-706—Décret sur les zones spéciales

DORS/77-708—Tarif des droits des coopératives—Modification

DORS/77-714—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modification

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires du conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

At 12:22 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call
of the Chair.

A 12 h 22, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, May 4, 1978

• 1115

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I think we have got a large packet of stuff this morning to deal with.

An hon. Member: Nothing much by way of substance, though.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And the first thing on our agenda is a clutch of or bundle of regulations all of which have been before the Committee before, SOR/75-384, SOR/74-232, SOR/75-140, SOR/74-627. And we have, first of all, SOR/75-384, Petroleum Import Cost Compensation Regulations where we have some documents that should be printed. The letter of March 18 . . . Oh, that has been printed (inaudible) is that right?

The Vice-Chairman: I would assume most of this has already been printed.

Mr. G. C. Eglington (Legal Counsel to the Committee): Anything after February 26, 1976 will not have been printed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought at first—I see 1976—I thought at first glance it was 1978. Well, then, pretty well all of this has been in, has it not, or is there something new there?

• 1120

Mr. Eglington: No, the only thing that will have been in before was the comment.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, here is something; the date on it rather . . .

Mr. Eglington: None of the correspondence has been printed before.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh. Well then, it should all go in.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): These letters even go away back into 1976. And then there is one recent document here. It has a rather indistinct stamp on it, which appears to be . . .

Mr. Eglington: March 28, 1978.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. The March has disappeared completely, and only the 28 is still clear.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, the substance of all this could be easily conveyed to the reader if only two letters were printed—those of March 18, 1976, and March 28, 1978.

March 18, 1976

J. Gould, Esq.,
Legal Counsel,
Department of Energy, Mines
and Resources,
Ottawa.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 4 mai 1978

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, il me semble que ce matin nous en avons un bon paquet à passer en revue.

Une voix: Mais rien de vraiment consistant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et pour commencer, nous avons à l'ordre du jour toute une série de règlements que nous avons déjà vus au comité auparavant, les DORS/75-384, 74-232, 75-140, 74-627. Pour commencer, donc, le DORS/75-384, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, et cela est accompagné de documents qui doivent être imprimés. La lettre du 18 mars . . . Oh, cela a déjà été imprimé (inaudible) n'est-ce pas?

Le vice-président: J'imagine que la plupart de ces documents ont déjà été imprimés.

M. G. C. Eglington (conseiller juridique du comité): Tout ce qui est postérieur au 26 février 1976 n'a pas été imprimé.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai cru tout d'abord—je vois 1976—à première vue, j'ai pensé qu'il s'agissait de 1978. Dans ce cas, nous avons vu pratiquement tout ceci, ou bien y a-t-il de nouveaux documents?

M. Eglington: Non, le seul document qui ait été imprimé, c'est le commentaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, voilà quelque chose; la date est plutôt . . .

M. Eglington: Aucune lettre n'a encore été imprimée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh. Eh bien, il faut tout faire imprimer.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Certaines de ces lettres remontent même à 1976. Ensuite, je vois là un document récent. Il porte un tampon pas très lisible qui semble être . . .

M. Eglington: Le 28 mars 1978.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Mars a disparu complètement, il ne reste que le 28.

M. Eglington: Monsieur le président, je pense qu'on pourrait se contenter de publier deux de ces lettres qui expliqueraient très clairement au lecteur ce dont il s'agit; ce sont les lettres datées du 18 mars 1976 et du 28 mars 1978.

Le 18 mars 1976

M. J. Gould
Conseiller juridique
Ministère de l'Énergie, des mines
et des ressources
Ottawa

[Text]

Re: SOR/75-384, Petroleum Import Cost Compensation Regulations

Dear Mr. Gould:

The above Regulations were considered by the Committee at its meeting of 26th ultimo (58:27—58:31).

The Committee noted that the effect of section 11 of the Regulations was to purport to give to the Energy Supplies Allocation Board a discretion to dispense with the Regulations in individual cases. Before considering the propriety of such a power or discretion, the Committee wishes to be satisfied that it is clearly supportable in the enabling power, since any general or inherent power to dispense was abolished after the Revolution by the Bill of Rights. The Committee also wishes to be advised of the manner in which the discretion has been exercised, and for what reasons, which is to say, who has been given dispensations and for what reasons or upon what considerations. The Committee also noticed that section 11 purports to give to the Minister the power to bring influence to bear on the application of the Regulations in any individual case. The Committee wishes to know whether, and in what number of cases, such influence has been brought to bear and the resulting disposition of the matter.

The Committee is not satisfied that sections 10(a)(ii) and 10(a)(iii) of the Regulations are *intra vires* section 77(f) of the Act and, accordingly, wishes to be apprised of the argument for sustaining them. The Committee also wishes to record its view that section 10(a)(ii) is, in any event, obnoxious as amounting to a gross interference with the liberty of the subject and as re-creating the General Warrant, declared illegal in *Entick v. Carrington* (1765). If section 10(a)(ii) is *intra vires*, it ought to be confined so that the Board is not empowered to inspect any papers and records of an importer, such as his income tax records, private correspondence. In this connection, I am directed to draw your attention once again to the Committee's criteria (attached) and to enquire of you why such unusually wide powers to demand and inspect papers and records should be thought necessary.

The Committee also considers that section 10(a)(iii) is redundant, since any such sums as are referred to would be recoverable at general law and provision for recovery is specifically made by section 76 of the Act.

The Committee is not at this point satisfied that section 10(b) is *intra vires*, since section 10 is drawn in such a way as to make clear that the conditions of payment are in addition to any requirements under section 72(3) of the Act which go to whether or not an importer is an eligible one. Furthermore, the Committee considers that section 10(b) is objectionable in requiring an eligible importer to certify to a matter of law, without even the safeguard of being able to certify to "the best of his knowledge and belief".

The Committee's views on section 10(a)(ii) and (iii) apply equally to section 9 of SOR/74-232, Imported Oil and

[Translation]

Objet: DORS/75-384, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole

Monsieur,

Le règlement ci-dessus a été étudié par le Comité à la séance du 26 février (58:27—58:31).

Le Comité a observé que l'article 11 du règlement avait pour objet d'accorder à l'Office de répartition des approvisionnements en énergie le pouvoir de passer outre aux règlements dans les cas particuliers. Avant d'examiner le bien-fondé d'un tel pouvoir discrétionnaire, le Comité souhaite avoir la conviction qu'il est clairement justifié dans la loi habilitante, puisque tout pouvoir général ou particulier de dispense a été aboli par la Déclaration des Droits après la Révolution. Le Comité aimerait également savoir de quelle façon le pouvoir discrétionnaire a été exercé, et pour quelles raisons, en d'autres termes, à qui a-t-on accordé des dispenses, pour quelles raisons ou en vertu de quelles considérations. Le Comité a également noté que l'article 11 avait pour objet d'accorder au Ministre le pouvoir d'influencer l'application du règlement dans un cas particulier. Le Comité voudrait savoir si le ministre a eu recours à ce pouvoir, combien de fois il a influencé l'application du règlement et les conséquences qui en ont découlés dans pareil cas.

Le Comité n'est pas persuadé que les alinéas 10a) (ii) et 10a) (iii) du règlement soient *intra vires* en regard de l'alinéa 77f) de la Loi et souhaite par conséquent connaître les arguments sur lesquels est fondé leur maintien. Le Comité déclare également qu'à son avis, l'alinéa 10a) (ii) est de toute façon inacceptable puisqu'il constitue une atteinte évidente à la liberté du sujet en réinstituant la situation de l'Ordonnance générale qui a été déclarée illégale dans la cause *Entick c. Carrington* (1765). Si l'alinéa 10a) (ii) est *intra vires*, il faut alors lui apporter des restrictions, de façon que l'Office n'ait plus les pouvoirs d'examiner *tous* les documents ou dossiers appartenant à un importateur, par exemple ses rapports d'impôt sur le revenu ou sa correspondance privée. A ce propos, on m'a demandé d'attirer une fois de plus votre attention sur les critères du Comité (ci-joints) et de m'informer auprès de vous des raisons pour lesquelles des pouvoirs aussi inhabituellement étendus étaient jugés nécessaires en ce qui a trait à la demande et à l'examen des documents et dossiers.

Le Comité considère également que l'alinéa 10a) (iii) est redondant puisque toutes les sommes dont il est question seraient recouvrables par le recours au droit général et que l'article 76 de la Loi constitue une disposition visant précisément le recouvrement.

Le Comité n'est pas non plus certain qu'à l'heure actuelle le paragraphe 10b) soit *intra vires*, puisque l'article 10 est rédigé de façon à établir clairement que les conditions du paiement s'ajoutent à toutes les exigences prévues en vertu du paragraphe 72(3) de la Loi qui visent les conditions d'admissibilité ou de non admissibilité d'un importateur. De plus, le Comité considère que le paragraphe 10b) est inacceptable, parce qu'il exige d'un importateur admissible qu'il atteste des questions de droit sans avoir droit à la protection de pouvoir attester «de bonne foi et au meilleur de ses connaissances.»

L'opinion du Comité sur les alinéas 10a) (ii) et (iii) s'applique également à l'article 9 du DORS/74-232, Règlement sur

[Texte]

Petroleum Products Compensation Regulations; to section 10 of SOR/75-140, Oil Import Compensation Regulations No. 1, 1975; and to Section 9 of SOR/74-627, Oil Import Compensation Regulations.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

March 18, 1976

The Clerk of the Privy Council,
Privy Council Office,
East Block,
Parliament Buildings,
Ottawa.

Re: SOR/74-627, Oil Import Compensation Regulations

Dear Mr. Pitfield:

The above Regulations were considered by the Committee at its meeting of 26th ultimo, when it was noted that pursuant to Vote 52a Appropriation Act No. 3, 1974 they were to be made by the Governor in Council (English text) and by the Energy Supplies Allocation Board with the approval of the Governor in Council (French text).

The Committee also noted that these Regulations came into force before they were registered and published, but that the provisions of section 9 of the Statutory Instruments Act had been complied with. I am instructed to enquire of you the reasons, furnished to you pursuant to section 9(2) of that Act, why it was not practical for the Regulations to come into force on the day on which they were registered.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

March 18, 1976

J. Gould, Esq.,
Legal Counsel,
Department of Energy, Mines
and Resources,
Ottawa.

Re: SOR/74-627, Oil Import Compensation Regulations

Dear Mr. Gould:

The above Regulations were considered by the Committee at its meeting of 26th ultimo (58:33—58:35).

As noted in my letter of even date on SOR/75-384, the Committee, as at present advised, objects to section 9 of these Regulations.

[Traduction]

les pétroliers; l'article 10 du DORS/75-140, Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole; et l'article 9 du DORS/74-627, Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 18 mars 1976

Le greffier du Conseil privé
Bureau du Conseil privé
Édifice de l'Est
Colline parlementaire
Ottawa

Objet: DORS/74-627, Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole

Monsieur,

Le règlement susmentionné a été examiné par le comité, lors de sa réunion du 26 février. Il a remarqué qu'en application du Crédit 52a de la Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits, le gouverneur en conseil et l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie avaient le pouvoir de faire des règlements dans la version anglaise, alors que dans la version française c'est l'Office, avec l'approbation du gouverneur en conseil.

Le comité a également remarqué que ce règlement est entré en vigueur avant d'être enregistré et publié, mais que les dispositions de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires avaient été observées. Je suis chargé de vous demander les raisons qu'on vous a données, en application du paragraphe 9(2) de cette loi, pour lesquelles il n'a pas été pratique de mettre en vigueur ces règlements, le jour de leur enregistrement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
G. C. Eglington

Le 18 mars 1976

Monsieur J. Gould
Conseiller juridique
Le ministère de l'Énergie, des mines
et des ressources
Ottawa

Objet: DORS/74-627, Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole

Monsieur,

Le règlement susmentionné a été examiné par le comité, lors de sa réunion du 26 février (58:33—58:35).

Comme je l'ai indiqué dans ma lettre portant la même date et traitant du DORS/75-384, le comité, selon les données qu'il possède, s'oppose à l'article 9 de ce règlement.

[Text]

The Committee noted that the English text of Vote 52a Appropriation Act No. 3, 1974 gives the regulation-making power to the Governor in Council, while the French text gives it to the Energy Supplies Allocation Board with the approval of the Governor in Council.

The Committee considered section 8 of these Regulations and concluded that the effect is to allow for dispensations from the Regulations in individual cases. The Committee, aware of the illegality of the dispensing power in the absence of statutory authority in that behalf, wishes to be apprised of the applicable statutory authority in this instance.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

April 2, 1976

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory
Instruments,
Room 312, Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.

Re: 74-627, Oil Import Compensation Regulations

Dear Mr. Eglington:

Your letter of March 18, 1976 addressed to Mr. Pitfield has been handed to me for attention.

The reason that the regulations came into force before they were registered is that Vote 52a of Appropriation Act No. 3, 1974 was not assented to until October 30, 1974, and since the Vote authorized the Energy Supplies Allocation Board to administer the regulations referred to in the Vote from and after November 1, 1974, it was clearly imperative that the regulations be in force as soon as possible. The earliest date that proved to be possible was November 5, 1974, when the Order in Council was made.

Yours truly,

A. S. Ross
Legal Adviser

[Translation]

Le comité a remarqué que la version anglaise du Crédit 52a de la Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits confère au gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements, tandis que la version française l'attribue à l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, avec l'approbation du gouverneur en conseil.

Le comité a étudié l'article 8 de ce règlement et a conclu qu'il avait pour objet de dispenser de ces règlements les cas spéciaux. Le comité, connaissant l'illégalité du pouvoir de dispenser de ces règlements, en l'absence d'un pouvoir réglementaire à cet égard, souhaite être mis au courant de l'autorité réglementaire appropriée dans ce cas.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller
G. C. Eglington

2 avril 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller du
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 312, immeuble Victoria
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/74-627, Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole

Monsieur,

Votre lettre du 18 mars 1976 adressée à M. Pitfield m'a été transmise pour que j'y donne suite.

Le règlement est entré en vigueur avant d'être enregistré parce que le crédit 52a de la Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits n'a pas été sanctionné avant le 30 octobre 1974, et comme le crédit autorisait l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie à administrer le règlement mentionné dans le crédit à compter du 1^{er} novembre 1974, il fallait à tout prix qu'il prenne effet le plus tôt possible. La date la plus rapprochée qu'on ait pu choisir a été le 5 novembre 1974, date à laquelle le décret du Conseil a été pris.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique,
A. S. Ross

[Texte]

March 28, 1978

Mr. G. C. Eglington
 Counsel
 Standing Joint Committee of the
 Senate and of the House of Commons
 on Regulation and Other Statutory
 Instruments
 c/o The Senate
 Ottawa, Ontario
 K1A 0A4

Re: SOR/75-384, Petroleum Import Cost Compensation Regulations

SOR/74-232, Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regulations

SOR/75-140, Oil Import Compensation No. 1, 1975 Regulations

SOR/74-627, Oil Import Compensation Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 7, 1978 with respect to the above subject.

Since your letter of March 8, 1977 to Mr. Gould, the legal section of the Department of Energy, Mines and Resources, has been involved in the preparation and guidance of the current Bill C-19 which among other matters is intended to clearly set out the legal authority for the payment of special compensation. Your previous letters have in part dealt with provision in the various sets of Regulations which pertain to these types of payments. I have been advised that the purpose of section 11 of SOR/75-384, Petroleum Import Cost Compensation Regulations, is not to dispense with the Regulations but to provide a means of making special payment in individual cases, where, because of the particular circumstances of an eligible importer, the import compensation allotted to him is less than that of other eligible importers in generally similar circumstances. As I mentioned above, it is an objective of Bill C-19 to authorize the payment of special compensation in hardship cases (*Clause 3 of the Bill*).

I have been advised that as to section 8 of SOR/74-627, Oil Import Compensation Regulations, it does nothing more than allow the payment of additional money to an eligible importer in a case of undue financial hardship. This situation arises where conditions are such that the payment to him of less compensation than to other eligible importers in like circumstances would impose an undue financial hardship on the former. Financial hardship may be created for all the eligible importers, but for the eligible importer in question, the hardship would exceed that of the rest because of conditions beyond his control.

[Traduction]

M. G. C. Eglington
 Conseiller
 Comité mixte permanent du Sénat
 et de la Chambre des communes
 des règlements et autres
 textes réglementaires
 Le Sénat du Canada
 Ottawa (Ontario)
 K1A 0A4

Objets: DORS/75-384, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole.

DORS/74-232, Règlement sur les indemnités d'importation du pétrole et de produits pétroliers.

DORS/75-140, Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole.

DORS/74-627, Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole.

Monsieur,

Je me reporte à votre lettre du 7 mars 1978 concernant les DORS susmentionnés.

Depuis votre lettre du 8 mars 1977 adressée à M. Gould, le service du contentieux du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources s'est occupé de la préparation et de l'orientation du présent Bill C-19 lequel vise entre autre à déterminer l'autorité légale en ce qui concerne le versement d'une indemnité spéciale. Dans vos lettres précédentes, vous traitiez entre autres des dispositions des diverses séries de règlements portant sur des versements de ce genre. On m'a informé que l'objectif de l'article 11 du DORS/75-384, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, ne consiste pas à exempter du règlement mais de prévoir un moyen d'effectuer un versement spécial dans des cas particuliers, lorsque, en raison des circonstances particulières d'un importateur admissible, l'indemnité d'importation à laquelle il a droit est inférieure à celle qui est consentie à d'autres importateurs admissibles dans des circonstances habituellement semblables. Comme je l'ai mentionné plus haut, le bill C-19 vise à autoriser le versement d'une indemnité spéciale pour certaines charges financières excessives (*Article 3 du Bill*).

On m'a fait savoir que l'article 8 du DORS/74-627, Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole, ne fait rien de plus qu'autoriser le versement d'un montant supplémentaire à un importateur admissible qui subit certaines difficultés financières exceptionnelles. Cette situation se présente lorsque les conditions sont telles que le versement à cet importateur d'une indemnité inférieure à celle des autres importateurs admissibles dans des circonstances semblables lui imposerait une charge financière excessive. Tous les importateurs admissibles pourraient se voir imposer une charge financière excessive, mais pour l'importateur admissible en question, cette charge dépasserait celle des autres pour des conditions ne relevant pas de sa volonté.

[Text]

The Regulations referred to in the above paragraph were made under the authority of Vote 52(a) of *Appropriation Act, No. 3, 1974*. The vote contained no parliamentary direction concerning what was and what was not to be described or provided for in the Regulations. Similarly, the vote did not create any statutory liability respecting the repayment of compensation improperly paid. Accordingly, section 9 of the Regulations demonstrates that the entire obligation of the recipient of the compensation in this case has to be one of contract by means of his undertakings. We also point out that subparagraph 9(a) (i) confines the examination to items that relate "to the payment of import compensation to that eligible importer".

Furthermore, with respect to the authority for subparagraphs 10(a) (ii) and 10(a) (iii) of SOR/75-384, Petroleum Import Cost Compensation Regulations, we refer you to paragraphs 77(a) and 77(n) and section 76 of the *Petroleum Administration Act*. To be entitled to obtain further compensation, an importer has to do more than merely comply publicly with the price guidelines. It is required that his claim to compensation be justified. Regarding the Committee's concern that subparagraph 10(a) (ii) amounts to gross interference with the liberty of the subject, we point out that the subparagraph is confined by the words "relates to the payment of import compensation to that importer". Only those items respecting the payment of import compensation would be subject to examination. It is suggested that the purpose for all of paragraph 10(a) combined with paragraph 10(c) is to provide the Energy Supplies Allocation Board with the facility to withhold, in particular circumstances, further payments of compensation and not to create a redundant liability. As for section 76 of the *Petroleum Administration Act*, it was written into the Act as to avoid the possibility that the government may not be able to recover money paid in the Oil Import Compensation Program as a result of a mistake of law. Paragraph 10(b) of the above Regulations is authorized by paragraphs 77(a) and 77(n) of the *Petroleum Administration Act* and simply requires the applicant to certify the correctness of the information that he is submitting in respect to his claim in the one case and that he has maintained the levels of price as a matter of fact in the other.

Yours sincerely,

G. M. MacNabb

The Vice-Chairman: If that is the case, what I understand, Mr. Eglington, is that you are satisfied with the response in the April 2 letter from Mr. Ross?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Precisely the question I was going to ask.

The Vice-Chairman: He gives an explanation there.

Mr. Eglington: Yes. Well, all we are really entitled to is the explanation.

The Vice-Chairman: Yes. But should we not have that one in the record?

Mr. Eglington: I suppose we should.

[Translation]

Le Règlement dont il est question dans le paragraphe susmentionné a été établi conformément au Crédit 52a) de la *Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits*. Le crédit ne contenait aucune directive parlementaire relativement à ce qui était et n'était pas à décrire ou à prévoir dans le Règlement. De même, le crédit ne créait aucune responsabilité statutaire concernant le remboursement de l'indemnité incorrectement versée, par conséquent, l'article 9 du Règlement démontre que l'obligation entière du bénéficiaire de l'indemnité dans ce cas doit en être une de contrat au moyen de son engagement. Nous soulignons également que le sous-alinéa 9a) (i) restreint l'examen à des documents qui ont rapport «au versement d'une indemnité d'importation à l'importateur admissible».

Qui plus est, en ce qui concerne l'autorité pour les sous-alinéas 10a) (ii) et 10a) (iii) du DORS/75-384, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, nous vous renvoyons aux alinéas 77a) et 77n) ainsi qu'à l'article 76 de la *Loi sur l'administration du pétrole*. Pour avoir droit à d'autres indemnités, un importateur doit faire plus que respecter publiquement les lignes directrices concernant le prix. Il faut que sa demande d'indemnité soit justifiée. En ce qui concerne l'inquiétude du Comité selon laquelle le sous-alinéa 10a) (ii) empiète énormément sur les libertés du sujet, nous signalons que le sous-alinéa est limité par les mots «sont rattachés au paiement d'un indemnité d'importation à cet importateur admissible». Seuls les documents concernant le paiement d'une indemnité d'importation seront assujettis à un examen. On prétend que l'objectif de tout l'alinéa 10a) ainsi que de l'alinéa 10c) est de nantir l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie de la possibilité de retenir, dans les circonstances particulières, les autres paiements d'indemnité et de ne pas créer une responsabilité redondante. Quant à l'article 76 de la *Loi sur l'administration du pétrole*, il viserait à éviter la possibilité que le gouvernement ne puisse récupérer l'argent versé dans le cadre du Programme d'indemnisation à l'importation du pétrole en raison d'une lacune de la loi. L'alinéa 10b) du règlement susmentionné est autorisé par les alinéas 77a) et 77n) de la *Loi sur l'administration du pétrole* et exige simplement que le requérant certifie l'exactitude de renseignements qu'il présente en ce qui concerne sa réclamation dans le premier cas et qu'il a respecté les prix dans l'autre cas.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. M. MacNabb

Le vice-président: Si c'est le cas, monsieur Eglington, je crois comprendre que vous êtes satisfait de la réponse de M. Rose datée du 2 avril?

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est précisément la question que j'allais poser.

Le vice-président: Il fournit une explication.

M. Eglington: Oui. En fait, tout ce que nous pouvons demander, c'est une explication.

Le vice-président: Oui. Mais ne devrions-nous pas la faire figurer au compte rendu?

M. Eglington: J'imagine que oui.

[Texte]

The Vice-Chairman: What about the letter of the 28th? It is hard to read, I do not know what they are . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): March 28, 1978, I believe it is.

Mr. Eglington: Yes, that should be . . . It is March 28, 1978.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Those are all to be printed. And you are reasonably satisfied, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: With the answer?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You are not.

The Vice-Chairman: That is what I was going to ask. This letter from Mr. MacNabb: he has talked all around the thing, but at this stage what really do we want to know now and what are we anticipating?

Mr. Eglington: It would be satisfactory from the Committee's point of view if, now that the other bill, Bill C-19, has been passed, all these present regulations are revoked and replaced by new regulations under Bill C-19, regulation which do not include the objectionable feature that was in each of the old ones, and that was the recreation of the general warrant allowing the authorities to enter any premises of the importer to examine any record, book, paper or other object found thereon that in the opinion of the person searching related to the payment of Import compensation—so that all these regulations are revoked and new ones are made that do not include that provision. There the Committee could be satisfied.

The Vice-Chairman: I note from the letter that he says Bill C-19, among other matters, is intended clearly to set out the legal authority for the payment of special compensation, and so on. But it would seem to me, in view of what our counsel has said, that we should ask them now about the new regulations.

Mr. Eglington: The new clause 3 is not retroactive, so it cannot do anything to validate the old ones.

The Vice-Chairman: So they have to be eliminated.

Mr. Eglington: The argument that is put on the Appropriation Act may very well define as a matter of pure law, but the Committee can still object on the basis that the provision allowing for entry and searches is thoroughly obnoxious. The argument that is put on paragraph 77 (a) and (n) of the Petroleum Administration Act really does not seem to hold any water, because those paragraphs do not relate in any way to searching or inspecting documents.

The Vice-Chairman: It seemed to me that the letter went into great detail to try to explain away something that is not helpful. I cannot understand how we got this kind of response from the previous correspondence.

Mr. Eglington: There were two points involved. One was the validity of making special allowances for hardship cases and paying compensation; the Committee took the view that there

[Traduction]

Le vice-président: Et la lettre datée du 18? C'est difficile à lire, je ne vois pas ce qui . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Le 28 mars 1978, je crois que c'est cela.

M. Eglington: Oui, en fait, il s'agit du 28 mars 1978.

Le coprésident (sénateur Forsey): Tout cela doit être imprimé. Et vous raisonnablement satisfait, monsieur Eglington?

M. Eglington: De la réponse?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous ne l'êtes pas.

Le vice-président: C'est ce que j'allais demander. Cette lettre de M. MacNabb: il semble y contourner le problème, mais que voulons-nous vraiment savoir, qu'est-ce que nous attendons?

M. Eglington: Maintenant que l'autre bill, le Bill C-19, a été adopté, le comité serait heureux de voir tous ces règlements actuels supprimés et remplacés par de nouveaux règlements dans le cadre du Bill C-19, règlements qui ne comprendraient pas les caractéristiques insatisfaisantes des anciens: je parle ici de la remise en vigueur de cet ancien mandat permettant aux autorités de pénétrer dans les locaux d'un importateur pour y consulter les livres de comptes, les dossiers et tout autre document ou objet trouvés sur ces lieux et qui d'avis de l'avis de l'enquêteur seraient liés au paiement de l'indemnité compensatrice. Nous voulons donc que tous ces règlements soient remplacés par de nouveaux règlements ne comprenant pas cette clause. Alors le comité serait satisfait.

Le vice-président: Dans cette lettre, il dit que le Bill C-19 est destiné, entre autres choses, à établir clairement le pouvoir légal de payer une indemnité compensatrice, etc. Mais il me semble, étant donné ce que notre conseiller vient de dire, que nous devrions maintenant leur parler des nouveaux règlements.

M. Eglington: Le nouvel article 3 n'est pas rétroactif, il ne peut donc pas remettre en vigueur les anciens.

Le vice-président: Ils doivent donc être éliminés.

M. Eglington: L'argument qui se fonde sur la Loi portant affectation de crédit peut fort bien être considéré comme une question de droit pure et simple, le comité peut tout de même s'y opposer puisque la disposition qui permet de pénétrer dans des locaux pour les fouiller est parfaitement inacceptable. L'argument qui se fonde sur les paragraphes 77(a) et (n) de la Loi sur l'administration du pétrole ne semble pas très solide parce que ces paragraphes n'ont vraiment rien à voir avec la recherche ou l'inspection de documents.

Le vice-président: J'avais l'impression que cette lettre essayait d'expliquer très en détail quelque chose de pas très utile. Je ne comprends pas comment on a pu nous envoyer ce genre de réponse à la suite de la correspondance qui a été échangée.

M. Eglington: Deux choses étaient en cause. D'une part, il était justifiable de faire des exceptions pour des cas particulièrement difficiles et le paiement de compensation; le comité a

[Text]

was no authority for paying such hardship cases. That could easily be taken care of under the new Clause 3 of the amended act. But then the other provision the Committee objected to was the entry and search provision.

• 1125

The Vice-Chairman: Then what we should ask is that the old regulations be removed and the new regulations be presented in accordance with this new bill, C-19, required for Bill C-19.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that agreed?

Est-ce que vous avez quelque chose à ajouter, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: Non, c'est très bien.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that agreed then, that we should instruct counsel to make representation to this effect?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. McKinley, was there something you wanted to say?

Mr. McKinley: Mr. Chairman, it seems to me, when we send a letter on March 18, 1976 and we do not get a reply until March 28, 1978, they sure do not pay much attention to this committee, do they?

Mr. Eglington: Well, I will say, Mr. McKinley, that in the case of the Department of Energy, Mines and Resources, over the last six months, matters have improved considerably. But it is certainly true to say that, prior to that time, the committee's business was not treated as having any urgency.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, we will pass then to the next one, SOR/77-413, Appropriation Act No. 1, 1977, Leasing Regulations. This has already been before the committee and we have, I think, nothing new to print, have we? Is the comment of August 23 . . .

Miss Mayrand: There is a letter of . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, there is a letter of October 6. Is that in? And October 28.

Miss Mayrand: October 28, 1977.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It was before us on September 29. There is a letter of October 6 from Mr. Eglington to Mr. McGurran and there is a letter of October 28 from Mr. McGurran to Mr. Eglington. Those should be printed then. They are the new ones.

The Vice-Chairman: I suppose, in printing that second letter, we should print the addendum that he has to the letter as well.

Mr. Eglington: I think there are two sheets in the addendum.

The Vice-Chairman: Well, there is one primarily I am thinking of and that is where it is entitled:

The following medias were used for advertising commercial space in 240 Sparks Street:

I think that should go in.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

[Translation]

estimé que le pouvoir de payer ces indemnités spéciales n'existait pas. Le nouvel article 3 de la loi modifiée couvrirait amplement ces cas spéciaux. Le comité s'est ensuite opposé à une autre disposition, celle qui portait sur les perquisitions et les fouilles.

Le vice-président: Nous devrions donc demander que les anciens règlements soient radiés et que les nouveaux règlements soient présentés conformément à ce nouveau projet de loi, le Bill C-19.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord.

Have you anything to add, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: No, it's all right.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-il donc convenu de demander au conseiller de présenter des instances à cet effet?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur McKinley, voulez-vous dire quelque chose?

M. McKinley: Monsieur le président, il me semble, à constater que nous envoyons une lettre le 18 mars 1976 pour ne recevoir de réponse que le 28 mars 1978, que l'on ne porte pas grande attention au comité, vous ne trouvez pas?

M. Eglington: Disons, monsieur McKinley, que dans le cas du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, les choses se sont considérablement améliorées au cours des six derniers mois. Il est toutefois absolument vrai qu'avant cela on ne s'empressait pas de s'occuper des demandes du comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons donc au règlement suivant, le DORS/77-413, règlement sur les baux visés à la Loi n° 1 de 1977, portant affectation de crédit. Le comité a déjà examiné cette question, et, si je ne m'abuse, nous n'avons rien de neuf à imprimer. La note du 23 août . . .

Mlle Mayrand: Il y a une lettre du . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah, il y a une lettre du 6 octobre. Est-elle incluse? Et du 28 octobre.

Mlle Mayrand: Le 28 octobre 1977.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela nous a été présenté le 29 septembre. Il y a une lettre datée du 6 octobre, de M. Eglington à M. McGurran, et la réponse de M. McGurran, datée du 28 octobre. Ces deux lettres devraient donc être imprimées. Elles sont nouvelles.

Le vice-président: Je suppose qu'en même temps que cette deuxième lettre, nous devrions imprimer l'annexe qui y est jointe.

M. Eglington: Je pense que l'annexe se compose de deux feuilles.

Le vice-président: Il y en a une à laquelle je pense en particulier, celle qui commence comme suit:

Voici les moyens d'information qui ont servi à la publicité pour les locaux commerciaux du 240, rue Sparks:

Je pense que cela devrait être imprimé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

[Texte]

October 6, 1977

L. V. McGurran, Esq.,
Asst. Deputy Minister . . .
Finance and Administration,
Department of Public Works,
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/77-413, Appropriation Act No. 1, 1977
Leasing Regulations

Dear Mr. McGurran:

The above Regulations were considered by the Committee on 29th ultimo. The Committee was struck by the fact that what appeared to be involved was a single building. Consequently, the Committee found it difficult to see why a prior public advertisement should ever be not practicable, or why the Minister should be able to or want to waive the advertising requirement.

I shall be glad, therefore, if you will let me have an explanation of section 8 of the Regulations that can be placed before the Committee and that deals with the Committee's concerns. It will be helpful if you will kindly indicate whether the sublease or all the subleases referred to in section 5 has or have been made and whether prior public advertisement took place in respect of that sublease or of all subleases.

Yours Sincerely,

G. C. Eglington.

October 28, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/77-413—Appropriation Act No. 1, 1977—
Leasing Regulations

Dear Mr. Eglington:

In response to your letter of October 6, the referenced Regulations refer to the building known as 240 Sparks Street and the multitude of sub-leases that shall be granted with respect thereto. The provision, in Section 8, that, by exception, the Minister may enter into a sub-lease without advertising is, in the Department's view, not unusual.

A similar provision exists in the "Public Works Leasing Regulations PC 1973-1520" (see copy attached) and it may be of interest that a requirement to generally advertise was thereby first introduced, at the instigation of the Department and the Minister at that time.

All of these Regulations relate to the increasing level of activity in letting space, generally for retail commercial purposes, in the buildings administered by the Department. The

[Traduction]

Le 6 octobre 1977

M. L. V. McGurran
Sous-ministre adjoint . . .
Finances et Administration
Ministère des Travaux publics
Ottawa (Ontario)

Sujet: DORS/77-413, Règlement sur les baux visés à la
Loi n° 1 de 1977 portant affectation de crédit

Monsieur,

Le 29 du mois dernier, le Comité a étudié le règlement précité. Ce qui l'a frappé, c'est qu'il ne semblait s'agir d'un seul immeuble. Il a trouvé difficile de saisir les raisons pour lesquelles il ne serait jamais pratique de faire des annonces publiques ou pourquoi le ministre devrait pouvoir ou voudrait ne pas tenir compte de cette condition concernant la publicité.

Je vous saurais gré, par conséquent, de bien vouloir me faire parvenir une explication de l'article 8 du règlement, explication qui pourrait être soumise au Comité et qui répondrait aux questions qu'il se pose. Il serait bon d'indiquer si la sous-location ou les sous-locations mentionnées à l'article 5 a ou ont été faites et si cette sous-location ou toutes ces sous-locations ont été offertes au moyen d'annonce publique.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

Le 28 octobre 1977

M. G. C. Eglington
Le Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des Règlements et autres
textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-413—Règlement sur les baux visés à la
loi n°1 de 1977 portant affectation de crédits

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 6 octobre, le règlement dont il est fait mention vise l'immeuble du 240 rue Sparks et les nombreuses sous-locations qui seront accordées conformément à ce règlement. D'après mon ministère l'article 8 qui permet au ministre, par exception, d'offrir une sous-location sans aucune annonce publique, n'est pas inhabituel.

Le règlement sur la location à bail d'ouvrages publics CP 1973-1520 (voir copie ci-jointe) contient une disposition analogue. Il est peut-être intéressant de noter que cette obligation en ce qui concerne les annonces publiques fut tout d'abord présentée à l'instigation du ministère et du ministre de l'époque.

Tous ces règlements visent les activités accrues dans le domaine de la location à des commerces de détail des locaux des édifices gérés par le ministère. Le comité est probablement

[Text]

Committee will probably be aware of the increase of this type of space in more recently constructed buildings in prime locations in our major cities.

It is the Department's normal practice, like any landlord, to advertise its space for rent and the advertising of retail space in 240 Sparks Street has been quite extensive, as witnessed by the attached record.

The need for the provision allowing exceptions in the 1973 Regulations and in Section 8 of the subject Regulations is simply to avoid the incongruity of being obliged to advertise specifically for each and every lease and whenever a consolidation or expansion of leased space takes place.

Typical examples are:

- (1) when a tenant wishes to renew an expiring lease or it wishes to expand;
- (2) when a tenant is required to relocate to another location in the building because the existing space is desired for another use;
- (3) when modifications are made to the area of leased space, e.g. by moving partitions to enlarge or reduce storage areas, etc.

I trust this explanation illustrates the volatile milieu in which retail commercial space is leased in these mall-type structures.

Yours sincerely,

L. V. McGurran,
Assistant Deputy Minister.

The following medias were used for advertising commercial space in 240 Sparks Street:

(a) Newspapers

June 1975—Ads were placed in the following newspapers:

Toronto Globe & Mail
The Star (Toronto)
The Gazette (Montreal)
The Winnipeg Free Press
La Presse (Montreal)
The Vancouver Sun
The Financial Post
The Ottawa Journal
The Ottawa Citizen
Le Droit (Ottawa)

May 1977—Ads were placed in:

Le Droit (Ottawa)
The Ottawa Journal
The Ottawa Citizen
The Financial Post

[Translation]

averti du nombre accru de ce genre de locaux à l'intérieur des plus récents édifices construits sur des emplacements de choix dans nos principales villes.

Comme tous les autres propriétaires, il est normal que le ministère fasse des annonces publiques concernant leurs locaux; comme en fait état le document annexé, le ministère a fait beaucoup de publicité en ce qui concerne les locaux du 240 de la rue Sparks.

Les dispositions permettant des exceptions au chapitre du règlement de 1973 et de l'article 8 du règlement de 1977 sont tout simplement nécessaires pour éviter l'absurdité qui consisterait à être tenu de faire de la publicité pour chaque location et pour chaque modification de l'espace loué.

Et voici des exemples types:

- (1) lorsqu'un locataire désire renouveler son bail à expiration ou lorsqu'il désire des locaux plus importants;
- (2) lorsqu'un locataire est tenu d'emménager dans d'autres locaux de l'édifice parce que ses locaux sont affectés à une autre utilisation;
- (3) lorsque des modifications sont apportées aux locaux loués notamment en déplaçant des cloisons afin d'augmenter ou de réduire la superficie des locaux servant d'entrepôts, etc.

J'espère que cette explication décrit bien l'ambiance instable dans laquelle s'effectue la location de locaux au commerce de détail lorsqu'il s'agit d'immeubles du type mail.

Recevez, monsieur l'expression de ma considération distinguée.

Le sous-ministre adjoint
L. V. McGurran

Voici les moyens d'information qui ont servi à la publicité pour les locaux commerciaux du 240 rue Sparks:

a) Journaux

En juin 1975, des annonces publicitaires ont été insérées dans les journaux suivants:

Le Globe and Mail de Toronto
The Star (Toronto)
The Gazette (Montréal)
The Free Press de Winnipeg
La Presse (Montréal)
The Sun de Vancouver
The Financial Post
The Journal d'Ottawa
The Citizen d'Ottawa
Le Droit (Ottawa)

En mai 1977, des annonces publicitaires ont été insérées dans:

Le Droit (Ottawa)
The Ottawa Journal
The Ottawa Citizen
The Financial Post

[Texte]

(b) Signs:

Signs were erected on the site in:

November 1974

February 1975

June 1976 (these are still evident on the site)

(c) Brochures

(a) Brochure designed in 1974 and distributed to the public.

(b) New brochure designed in 1975 and distributed in 1975, 1976 and 1977.

Mr. Bécharde: Is Mr. Eglington satisfied with the answer?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Bécharde. The answer explains away all the committee's concern about this regulation. That concern arose, however, because it appeared, from the regulations, that what was involved was the subleasing of the entire building as one parcel, whereas, in fact, what they are seeking to do is to sublease parts of it. And the regulations which Mr. McGurran sent along are specific that subleasing deals with portions of the buildings. And really the Appropriation Act No. 1, 1977, Leasing Regulations would be better if they had made clear that it was portions of the building that were the subject of subletting.

The Vice-Chairman: Well, in other words, what Mr. McGurran is saying is that it is not unusual to not advertise when you are subleasing parts . . .

Mr. Eglington: Parts of a building.

The Vice-Chairman: . . . of a building.

Mr. McKinley: They could do that with 99 per cent of it as long as they did not do it with 100 per cent of it.

The Vice-Chairman: Yes, you know, I think we have to take a careful look at that, I would say. To say that it is not unusual to do that, it is always leaving itself open to suspicion that you may not necessarily be getting the best dollar for that rental space.

Mr. Eglington: In this instance, however, they have provided us with the schedule of advertising and if one looks at 240 Sparks Street, it is only a very small part of the building that is being sublet.

The Vice-Chairman: The other thing is counsel's comment, where he says at the bottom on page 1 that:

Perhaps the Department of Public Works could be asked for an explanation.

Are you suggesting a further explanation?

Mr. Eglington: That is the original comment.

Miss Mayrand: The original comment.

The Vice-Chairman: So there is nothing further than that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Shall we pass to the next one, then? This is SOR/76-538, Government Airport Concession Operations Regulations. This was before the committee in May and June of last year, and we have here two documents, I think, which are subsequent to—perhaps more. We have a letter from Mr. Eglington to Mr. Scott, August

[Traduction]

b) Des panneaux ont été construits sur place aux dates suivantes:

En novembre 1974

En février 1975

En juin 1976 (ces panneaux sont toujours là)

c) Brochures

a) En 1974, des brochures ont été réalisées et distribuées à la population.

b) Une nouvelle brochure a été réalisée en 1975 et elle a été distribuée à la population en 1975, 1976 et 1977.

M. Bécharde: M. Eglington est-il satisfait de la réponse?

M. Eglington: Oui, monsieur Bécharde. Elle apaise toutes les inquiétudes du comité quant à ce règlement. Ces inquiétudes tenaient au fait qu'il semblait, à lire les règlements, qu'il s'agissait de la sous-location de l'immeuble dans son ensemble, alors qu'en fait il s'agissait de la sous-location de parties d'immeubles. Les règlements que M. McGurran a envoyés précisent bien que la sous-location porte sur des parties des immeubles. En réalité, il aurait mieux valu que le règlement sur les baux visés à la Loi n° 1 de 1977 portant affectation de crédit établisse clairement que c'était certaines parties de l'immeuble qui faisaient l'objet de sous-location.

Le vice-président: Autrement dit, M. McGurran nous déclare qu'il n'est pas inhabituel de ne pas faire de publicité lorsqu'on sous-loue des parties . . .

M. Eglington: Des parties d'un immeuble.

Le vice-président: . . . d'un immeuble.

M. McKinley: Ils pourraient donc en sous-louer 99 p. 100 à condition qu'ils ne le fassent pas à 100 p. 100.

Le vice-président: Oui, j'estime que nous devrions soigneusement examiner cela. Dire qu'il n'est pas inhabituel de faire cela, c'est laisser quand même régner le soupçon que l'on ne loue pas nécessairement ces locaux au meilleur prix possible.

M. Eglington: Toutefois, dans ce cas précis, ils nous ont fourni une liste des annonces; compte tenu des dimensions du 240, rue Sparks, ce n'est qu'une très petite partie de l'immeuble qu'on sous-loue.

Le vice-président: Il faut aussi prendre note de l'observation du conseiller, à savoir:

Peut-être faudrait-il demander des explications au ministère des Travaux publics.

Voulez-dire une autre explication?

M. Eglington: Il s'agit là de mes observations originales.

Mlle Mayrand: Ce sont des observations originales.

Le vice-président: Il n'y a donc rien à ajouter.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons donc au suivant? Il s'agit du DORS/76-538, règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement. Cela a été soumis au comité en mai et juin de l'an dernier, et nous avons ici deux documents, si je ne m'abuse, qui font suite à . . . il y a peut-être plus. Il y a maintenant une lettre envoyée par M.

[Text]

18—that has not been before us before, has it?—and a reply from Mr. Scott, November 22, 1977, to Mr. Eglington, and then a further letter from Mr. Eglington to Mr. Scott on December 14, 1977, all of which I think should be printed.

August 18, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister . . .
Operations,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/76-538, Government Airport Concession
Operations Regulations

Dear Mr. Scott:

I refer to Mr. Shield's letter of 17th March last, which was considered by the Committee on 5th May and again on 28th June, when the Committee had the benefit of the advice of Sir Robert Speed, Q.C., Counsel to the Speaker at Westminster.

Sir Robert confirmed the Committee's view that section 6(d) of the Regulations was objectionable. If the power provided for exists to deal with situations such as the arrival of charter flights or the diversion of planes due to inclement weather, lightning strikes and so forth, the Committee would expect these exceptional cases to be defined in some way. They are not now even alluded to and the Minister has been given a power to undercut and to ignore a quite elaborate licensing system.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

November 22, 1977

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of August 18, 1977, commenting on the Committee's view as confirmed by Sir Robert Speed, Q.C., Counsel to the Speaker at Westminster, that Section 6 (d) of the Government Airport Concession Operations Regulations was objectionable.

The reference in your letter to the power of the Minister to deal with situation such as arrival of charter flights or diversion of planes is somewhat confusing, in light of the fact that the Government Airport Concession Operations Regulations have no relevance to aircraft operations of any type and were made pursuant to the Department of Transport Act and not

[Translation]

Eglington à M. Scott le 28 août; vous êtes certain que nous n'en avons jamais discuté? Et la réponse de M. Scott envoyée le 22 novembre 1977 à M. Eglington. Il y a une autre lettre envoyée par M. Eglington à M. Scott le 14 décembre 1977. Toutes ces lettres doivent être imprimées.

Le 18 août 1977

Monsieur G. A. Scott
Sous-ministre adjoint principal . . .
Opérations
Ministère des Transports
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-538, Règlement sur l'exploitation de
concessions aux aéroports du gouvernement

Monsieur,

Je me reporte à la lettre de M. Shield, du 17 mars écoulé, qui a été examinée par le Comité le 5 mai et, de nouveau, le 28 juin, alors que le Comité bénéficiait des conseils de Sir Robert Speed, C.R., conseiller de l'Orateur à Westminster.

Sir Robert a confirmé le point de vue du Comité selon lequel l'alinéa 6(d) du Règlement était critiquable. Si le pouvoir prévu existe pour résoudre des situations telles que l'arrivée de vols nolisés ou le détournement d'avions, par suite du temps inclement, de grèves surprises, etc., le Comité aimerait que ces cas exceptionnels soient définis d'une façon donnée. Il n'y est même pas fait allusion, et il a été donné au ministre le pouvoir d'affaiblir, et d'ignorer un système de délivrance de permis très détaillé.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. EGLINGTON

Le 22 novembre 1977

Monsieur G. C. Eglington
Avocat
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

DORS/76-538

Monsieur,

Je me reporte à votre lettre du 18 août 1977, où il est dit que le point de vue du Comité, confirmé par Sir Robert Speed, C.R., conseiller de l'Orateur de Westminster, relativement à l'aliné 6(d) du Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, était critiquable.

Dans votre lettre, l'allusion au pouvoir du ministre de s'occuper de cas tels que l'arrivée de vols nolisés ou du détournement d'avions, prête quelque peu à confusion par suite du fait que le Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement n'a aucun rapport avec l'exploitation d'un aéronef d'un type quelconque, et qu'il a été établi confor-

[Texte]

pursuant to any power vested in the Minister under the Aeronautics Act.

The power given to the Minister pursuant to section 6 (d) of the Government Airport Concession Operations Regulations enables the Minister to authorize in writing the use of commercial passenger vehicle or a courtesy vehicle at an airport as an alternative or additional means of public transportation than that provided for by the licensing system. Such an alternative or additional system would not undercut or ignore the means provided through the licensing system but would be used to cover the requirements of public transportation that would not otherwise be provided through the licensing system except with great inconvenience. An example of this would be in the case of transportation of flight crews of the various air carriers and the personnel of many companies operating at locations on the airport property who would in the ordinary course of events not be picked up at the same place on the airport as the travelling public would be picked up pursuant to the regulations providing for the licensing system. Further examples of this would be in providing for the transportation of air cargo and air express articles.

Yours sincerely,

G. A. Scott
Senior Assistant Deputy
Minister, Operations

December 14, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister . . .
Operations,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/76-538, Government Airport Concession
Operations Regulations

Dear Mr. Scott:

Thank you for your letter of 22nd ultimo. I hasten to say that the references to arrival of charter flights or the diversion of planes were made, originally by the Honourable Paul Lafond, as examples of the situations in which it might be thought necessary or desirable "to cover the requirements of public transportation that would not otherwise be provided through the licensing system except with great inconvenience." In the third paragraph of your letter, following the words just quoted, you have kindly provided accurate and factual examples of the purposes to which section 6(d) is put. Could not, then, section 6(d) be drafted to provide for these exigencies, at least in general terms, thus removing a form of wording which at present would allow the Minister, if he so chose, to undercut

[Traduction]

mément à la Loi sur le ministère des Transports, et non conformément à des pouvoirs dont serait investi le ministre en vertu de la Loi sur l'aéronautique.

Le pouvoir qui est dévolu au ministre en vertu de l'alinéa 6(d) du Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement permet au ministre d'autoriser par écrit l'utilisation, à un aéroport, d'un véhicule commercial de passagers ou d'un véhicule de courtoisie, à titre de variante, ou de moyens de transport public, en sus de ceux prévus par le système de délivrance de permis. Cette variante ou ce système supplémentaire n'affaiblissent pas ou n'ignorent pas les moyens prévus par le système de délivrance des permis, mais sont utilisés pour satisfaire aux besoins de transport public qui ne seraient pas par ailleurs prévus par le système en question, hormis beaucoup de dérangements. On pourrait citer, à titre d'exemple, le transport des équipages de divers transporteurs aériens et des employés de nombreuses compagnies qui travaillent en des emplacements de l'aéroport où ils ne seraient pas normalement pris au même endroit que ne le seraient les voyageurs, conformément au règlement prévu pour le système de délivrance des permis. A titre d'autres exemples, on pourrait citer le transport de fret aérien et les articles expédiés par voie aérienne expresse.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint principal
—Opérations
G. A. Scott

Le 14 décembre 1977

M. G. A. Scott
Sous-ministre adjoint principal . . .
Opérations
Ministère des transports
Ottawa

Objet: DORS/76-538, Règlement sur l'exploitation de
concessions aux aéroports du gouvernement

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 22 du mois dernier. Je me hâte de dire que l'honorable Paul Lafond avait déjà fait allusion à l'arrivée des vols nolisés ou aux détournements d'avions, pour illustrer des cas où il pourrait s'avérer nécessaire ou souhaitable «de satisfaire aux exigences du transport public qui ne seraient par ailleurs satisfaites par le système de délivrance de permis qu'au prix de beaucoup de dérangements». Dans le troisième paragraphe de votre lettre, à la suite des mots qui viennent d'être cités, vous avez fourni des exemples précis et positifs de situations dans lesquelles est appliqué l'alinéa 6(d). Ne serait-il donc pas possible que l'alinéa 6(d) soit rédigé pour prévoir ces exigences, au moins en termes généraux, de façon à supprimer une forme de libellé qui, à l'heure actuelle, permettrait au ministre, s'il le désirait, d'affai-

[Text]

or to ignore the licensing system established by the Regulations?

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, any questions from members?

The Vice-Chairman: Well, Mr. Shields has given quite an explanation, and I am wondering, is counsel satisfied?

Mr. Eglington: The point still exists, the point that was taken by the Committee initially. That point became a little obscure during the course of the correspondence. One could argue as to what exactly had gone on.

The point still exists that the means is available to the minister at his uncontrolled discretion to undercut the licensing system for passenger carriage at airports. Mr. Cameron in his most recent letter says that the whole system is being reviewed, and once the impact has been examined the regulations will perhaps be changed. But the Committee, I think, should reinforce its point and say that when the review takes place it wants the circumstances set out in the regulations so that anybody will know in what circumstances the licence existing can be set aside.

Mr. Baker: Yes, and I suppose we could add to that, possibly, Mr. Chairman, to further reinforce it, that we regard it as important in the present context, that is, up to and including the time when the review would be completed and some decision would be made, that we view it with some concern that that kind of discretion still exists, because that is a real problem out there, or can be, because of some difficulty I had to know about, some concern.

The Vice-Chairman: Well, Mr. Eglington, are you suggesting that this Section 6 be redrafted?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson.

The Vice-Chairman: Are you taking into account all of these exigencies and possibilities?

Mr. Eglington: Yes. They should set out in the section when it is—the types of circumstances in which the permit will be given.

The Vice-Chairman: I assume we have had no response from your letter of December 14, 1977, to Mr. Scott?

Mr. Eglington: Yes. There is a letter of March 10 in which Mr. Scott says the regulations are under study.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not seem to have that.

The Vice-Chairman: I do not have it.

Mr. Eglington: Well, something has gone wrong with the system then.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Did you mention a Mr. Cameron?

Mr. Eglington: Yes, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That puzzled me because I could not find any Mr. Cameron in the documents

[Translation]

blir ou d'ignorer le système de délivrance de permis qui a été établi par le Règlement?

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

Le vice-président: M. Shields donne une longue explication, mais je me demande si le conseiller juridique en est heureux.

M. Eglington: La première remarque du comité demeure. Dans l'échange de correspondance, on l'a quelque peu évitée. On pourrait discuter longuement sur la façon dont les choses se sont produites exactement.

Reste que le ministre continue d'avoir le pouvoir discrétionnaire de passer outre au système de délivrance des permis pour le transport des passagers aux aéroports. Dans sa dernière lettre, M. Cameron dit qu'on est en train de revoir tout le système, après quoi on modifiera le règlement. Je crois donc que le comité devrait à nouveau faire valoir son point de vue et exiger, au moment de la modification, qu'on précise dans les règlements toutes les circonstances afin qu'on sache dans quels cas on peut ne pas tenir compte des permis.

M. Baker: Bien. Et pour donner encore plus de force à notre voix, nous pourrions peut-être dire l'importance que nous accordons à cela dans la situation actuelle. C'est-à-dire que jusqu'à la fin de la révision, donc jusqu'à la prise de décision, nous devons dire quelle inquiétude nous cause l'existence d'un tel pouvoir, car il a déjà créé certaines difficultés graves dont je suis au courant.

Le vice-président: Suggérez-vous, monsieur Eglington, que l'article 6 soit complètement rédigé de nouveau?

M. Eglington: C'est cela, monsieur Robinson.

Le vice-président: Tenez-vous compte de toutes les exigences et possibilités diverses?

M. Eglington: Oui. On devrait préciser dans l'article les circonstances dans lesquelles le permis peut être délivré.

Le vice-président: Je suppose qu'on n'a pas encore répondu à la lettre que vous avez envoyée à M. Scott le 14 décembre 1977?

M. Eglington: Si. Le 10 mars, M. Scott m'a répondu que les règlements étaient en révision.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai pas cette lettre.

Le vice-président: Moi non plus.

M. Eglington: Il y a eu une erreur quelque part.

Le coprésident (sénateur Forsey): N'avez-vous pas parlé d'un M. Cameron?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela m'a intrigué, car dans les documents que j'ai en main, je ne vois nulle part le

[Texte]

that I have, unless it has got bunged in here with the French version, which I confess I have not read. Mr. Béchard I hope will pardon me this I hope not quite mortal sin.

Mr. Eglington: Well, perhaps if I read the substance of the letter into the record . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it would be a good idea.

Mr. Eglington: . . . it will solve the problem.

The Vice-Chairman: This is Mr. Cameron's letter, then, of the eighteenth?

Mr. Eglington: Mr. Cameron's letter of March 10, 1978.

The Vice-Chairman: Oh.

Mr. Eglington: The substance is:

These regulations have been under study by Transport officials since their first enactment. Consideration of any proposed amendments has been deferred for a period of time in order to see how the regulations as presently enacted will work. Transport officials intend to review the alternatives once the full impact of the regulations has been realized.

I can assure that your suggested amendments will be given full consideration at that time.

The Vice-Chairman: So what time frame are we talking about before we would hear back? Six months, do you think?

Mr. Eglington: Well, I am inclined to think that we should write straight away and say that the Committee still insist on its point and that if there is to be a great delay in their impact study or amending the regulations generally, they should amend Section 6 now.

The Vice-Chairman: I would make that recommendation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baker appears to agree. Monsieur Béchard, vous êtes d'accord?

M. Béchard: D'accord.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well then, I think that covers the matters.

Now, the next one is:

SOR/76-773—Pharmacists Regulations. These were before the Committee in July 1977, and we have got here a letter from—Now, wait a minute—a letter from—oh, just a comment of Mr. Eglington. We have had that already, though, have we not?

• 1135

Miss Mayrand: Yes, it was before the Committee earlier.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What is the new one? A letter, Mademoiselle Mayrand, c'est plutôt votre affaire, n'est-ce pas, parce que voici une lettre de M. Connell à Mlle Mayrand datée le 17 août 1977. Est-ce que des membres du comité ont des questions à poser à Mlle Mayrand?

[Traduction]

nom de M. Cameron, à moins que sa lettre soit mêlée au texte français que, j'avoue, je n'ai pas lu. Monsieur Béchard, j'espère que vous me pardonnerez, ce n'est pas un péché mortel après tout.

M. Eglington: Je pourrais peut-être vous lire le corps de la lettre pour qu'elle figure dans le compte rendu.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une bonne idée.

M. Eglington: Cela réglerait le problème.

Le vice-président: Il s'agit donc de la lettre de M. Cameron, envoyée le 18?

M. Eglington: La lettre de M. Cameron envoyée le 10 mars 1978.

Le vice-président: Bien.

M. Eglington: En voici l'essence:

Les fonctionnaires du ministère des Transports étudient ces règlements depuis leur adoption. On a reporté à plus tard l'étude de tout projet de modification pour nous laisser le temps d'observer l'application des règlements. Lorsqu'on en aura saisi toutes les répercussions, les fonctionnaires du Ministère examineront toutes les solutions possibles.

Je vous assure qu'on prêterait alors toute l'attention voulue aux modifications que vous proposez.

Le vice-président: Quelle est la longueur de ce délai dont on parle? Six mois?

M. Eglington: Je serais plutôt porté à écrire tout de suite pour que le comité réitère ses remarques en soulignant que l'article 6 devrait être modifié sans délai si la durée de leur étude et de la modification des règlements est trop longue.

Le vice-président: Je suis de votre avis.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Baker aussi semble d'accord. Mr. Béchard, are you in agreement?

Mr. Béchard: Agreed.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur McKinley.

M. McKinley: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que cela règle la question.

Passons au règlement suivant:

DORS/76-773, Règlement sur les pharmaciens. On a déjà étudié la question en comité, en juillet 1977, et il y a une lettre, non pardon, un simple commentaire de M. Eglington. Mais nous l'avons déjà, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Oui, le comité l'a déjà examiné.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'y a-t-il dans la nouvelle lettre? This matter would rather concern Miss Mayrand since we have here a letter written by Mr. Connell to Miss Mayrand on August 17, 1977. Do Committee members have any questions for Miss Mayrand?

[Text]

The Vice-Chairman: Well, are we agreed with Counsel's comment that if the word "may" in the first line of Section 5 were to read "shall", that everything would be all right?

Miss Mayrand: The comment was before the Committee and afterwards I wrote to the Department, my letter of July 27, 1977. Then Mr. Connell answered. I find the letter satisfactory in the light of what he said on page 2 especially, because we are told by Mr. Connell that, first of all, the discretion is supposed to be used according to one criterion which is not set in the regulation itself, but can be implied in Section 191, which is that the quantity lawfully taken for use is accounted for and because of the question or the information that is required in the regulation, the pharmacist has to give the reason or the causes for a deficiency.

The Vice-Chairman: But what you are saying is that this discretionary power should still be there.

Miss Mayrand: I think that the letter justified the need for a discretion, and how it is exercised. I do not think that . . .

The Vice-Chairman: That does not fall within our purview then.

Miss Mayrand: Yes, I think it does, but in this case the way they explain how they exercise it and how it never went above 1 per cent, they kind of need this discretion in order to make sure that the pharmacists comply with the whole set of regulations and . . .

The Vice-Chairman: So that you are satisfied with the response from Mr. Connell, but what I am concerned about, is this a principle that we should be following?

Miss Mayrand: Not always. This case I think . . .

The Vice-Chairman: It depends on the circumstances.

Mr. Eglington: It does not, but I think in this case, if I recall it correctly, the act itself provides for discretion.

Miss Mayrand: Yes, that is it. The wording of the act, also with the setting in the act of the criterion in the light of which the deficiency can be accepted, makes it possible to cope with this discretion in this way.

Mr. Baker: Well, let me just ask a question, just so that I could catch up with you there. Is it possible that they could go above 1 per cent?

Miss Mayrand: No, first of all, the act sets 1 per cent as the maximum that could be granted.

Mr. Baker: Yes, okay.

Miss Mayrand: In the letter, in the last paragraph we can see that the average deficiency that can be claimed under this section is in the order of one-half to three-quarters of 1 per cent.

Mr. Baker: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Incidentally, I am afraid that I omitted to say that M^{lle} Mayrand's letter of July 27 should also be printed, her letter and the response from Mr. Connell should both be printed.

Anything further on this?

[Translation]

Le vice-président: Nous sommes tous d'accord avec notre conseiller juridique pour faire remplacer le mot «may», à la première ligne de l'article 5 par le mot «shall»?

Mlle Mayrand: Le comité a déjà étudié ces commentaires, après quoi j'ai adressé une lettre au ministère le 27 juillet 1977, lettre à laquelle M. Connell a répondu. Ce qu'il dit à la page 2 de sa lettre est tout à fait satisfaisant, notamment que le pouvoir discrétionnaire doit être utilisé conformément à un critère qui ne figure pas dans le règlement lui-même, mais doit être déduit de l'article 191, à savoir que la quantité légalement utilisée a été justifiée, le règlement exigeant que le pharmacien explique toute différence.

Le vice-président: Le pouvoir discrétionnaire devra donc être maintenu.

Mlle Mayrand: La lettre explique le bien-fondé du pouvoir discrétionnaire et de son application. Je ne pense pas . . .

Le vice-président: Donc ceci ne relève pas de notre compétence.

Mlle Mayrand: Ils nous expliquent dans la lettre qu'ils ont besoin de ce pouvoir discrétionnaire pour s'assurer que les pharmaciens appliquent bien les règlements.

Le vice-président: A votre avis donc, la réponse de M. Connell est satisfaisante. Je voudrais pour ma part savoir si nous devrions appliquer ce principe.

Mlle Mayrand: Pas toujours. Mais dans ce cas-ci, je crois . . .

Le vice-président: Cela dépend des cas.

M. Eglington: Il me semble que dans ces cas-ci, la loi elle-même prévoit un pouvoir discrétionnaire.

Mlle Mayrand: C'est exact. Oui, la façon dont la loi définit le critère établissant la différence rend le pouvoir discrétionnaire acceptable.

M. Baker: Je voudrais vous poser encore une question pour être tout à fait sûr. Est-ce que le 1 p. 100 pourrait être dépassé?

Mlle Mayrand: Non, car la loi stipule que 1 p. 100 est le maximum de ce qui peut être accordé.

M. Baker: D'accord.

Mlle Mayrand: Le dernier paragraphe de la lettre explique qu'aux termes de cet article, le manque ne peut dépasser en moyenne 0.5 à 0.75 p. 100.

M. Baker: Je vous remercie.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai oublié d'ajouter que la lettre de M^{lle} Mayrand datée du 27 juillet devra également être imprimée, ainsi que la réponse de M. Connell.

Y a-t-il autre chose à ce sujet?

[Texte]

Now the next one is one that has not been before us before, in fact, a pair that have not been before us before. The first is SOR/77-349, Prince Edward Island Pedigreed Seed Order, and the second being SOR/77-1080, Food and Drug Regulations, amendment. My recollection is that these raise the same point or, at least, in part the same point.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions from members?

The Vice-Chairman: No, I do not see any question. Is your reply satisfactory, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: The reply from Mr. Heney on the first one on the pedigreed seed order indicates that the meaning of pedigreed seed can change, and the meaning of pedigreed seed can change, not by the act of the Governor in Council or the Prince Edward Island authorities, but by the act of the Canadian Seed Growers' Association, for instance, the incorporation by reference problem which the Committee has faced before. In other words, there is no fixed reference by which the subject matter of these regulations is determined.

• 1140

The Vice-Chairman: Well, then you are suggesting that there should be some reference.

Mr. Eglington: Yes. The Committee has consistently objected to this sort of thing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What should be printed here, of course, is a letter from Mr. Eglington to Mr. Heney, November 22, 1977 and reply of Mr. Heney, February 2, 1978. That has to do with SOR/77-349 and then on the other one, it is the same point, really. We do not need to go into detail about it, do we?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But the document we need to have printed there, I think, is Counsel's comment of March 27, 1978.

November 22, 1977

M. J. Heney, Esq.,
Assistant Deputy Minister
(Production & Marketing),
Department of Agriculture,
OTTAWA.

Re: SOR/77-349, Prince Edward Island Pedigreed Seed Order

Dear Mr. Heney:

The above Order includes a definition of "pedigreed seed" which depends, in part, on "the standards established by the Canadian Seed Growers' Association".

I shall appreciate your advice as to your Department's understanding of that phrase, as to whether it means the

[Traduction]

Passons maintenant à deux questions dont nous sommes saisis pour la première fois. La première est le DORS/77-349, décret sur la semence généalogique de l'île du Prince-Édouard, et le DORS/77-1080, règlement sur les aliments et drogues, modifications. Je crois qu'il s'agit de la même question dans les deux.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Quelqu'un a-t-il des questions?

Le vice-président: Je vois qu'il n'y en a pas. Êtes-vous satisfait de la réponse obtenue, monsieur Eglington?

M. Eglington: Dans la lettre de M. Heney concernant les semences généalogiques, celui-ci explique que le sens de l'expression semence généalogique peut varier non pas aux termes d'une loi du gouverneur en conseil des autorités de l'île du Prince-Édouard mais à la suite d'une action de l'Association des producteurs de semence du Canada, par exemple l'incorporation par référence, problème que le comité a déjà eu à examiner. Autrement dit, l'objet de ce règlement d'application n'est pas déterminé selon une référence fixe.

Le vice-président: Par conséquent, vous aimeriez qu'on se réfère à quelque chose.

M. Eglington: Oui. Le comité s'est toujours opposé à cette façon de procéder.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous devons donc annexer ici une lettre envoyée par M. Eglington à M. Heney, le 22 novembre 1977, et la réponse de M. Heney, du 2 février 1978. Il s'agit du DORS/77-349, et la lettre qui suit se rapporte au même sujet. Par conséquent, nous n'avons pas à entrer dans les détails, je suppose?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais ce que nous voulons imprimer ici, ce sont les remarques du conseiller du 27 mars 1978.

Le 22 novembre 1977

Monsieur M. J. Heney
Sous-ministre adjoint
(Direction de la production
et de la commercialisation des
aliments)
Ministère de l'Agriculture
OTTAWA

Objet: DORS/77-349, Décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard

Monsieur,

Le décret susmentionné comprend une définition des «semences généalogiques» qui dépend en partie des «normes de l'Association canadienne des producteurs de semence».

J'aimerais connaître votre avis quant à la façon dont votre ministère comprend cette expression, à savoir si elle désigne les

[Text]

standards established at 28th April 1977 or the standards as they are established from time to time by the Association.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

February 2, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee
on Regulations and
Other Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: 77-349, Prince Edward Island Pedigreed Seed Order

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter of November 22, 1977, concerning the above mentioned Order.

Our interpretation of the definition of "pedigreed seed" is that "standards established by the Canadian Seed Growers' Association" means those standards as they are established from time to time by the Association.

I trust that this is the information you require.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,
Assistant Deputy Minister.

PHARMACISTS REGULATIONS

Excise Act
April 26, 1977

Criteria 1(a) and 14

Section 191(2) of the Excise Act provides that

"(2) An abatement, not exceeding one per cent of the quantity of any dutiable article taken for use, may, in accordance with departmental regulations, be allowed upon deficiencies found at stock-taking in any licensed bonded manufactory or licensed pharmacist's premises."

This power clearly envisages, and grants, a discretion to allow an abatement or to decline to allow one. But it also seems to envisage that, if it is decided to allow one, the allowance will be subject to departmental regulations (i.e. regulations made by the Minister) settling when the abatement will be made and the conditions under which it will be made. The regulations which have been made say nothing about when an abatement will be allowed. They simply say who will exercise the discretion and ensure that he will have some information from which to work.

[Translation]

normes établies le 28 avril 1977 ou les normes établies périodiquement par l'Association.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

le 2 février 1978

M. G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-349, Décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 22 novembre 1977 concernant le décret susmentionné.

Selon notre interprétation de la définition des «semences généalogiques», les «normes de l'Association canadienne des producteurs de semences» signifient les normes établies périodiquement par l'Association.

J'espère que ce renseignement est celui dont vous aviez besoin.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint
Michael J. Heney

DORS/76-773

RÈGLEMENT SUR LES PHARMACIENS

Loi sur l'accise
Le 26 avril 1977.

Critères 1(a) et 14

Le paragraphe 191(2) de la Loi sur l'accise stipule ce qui suit:

«(2) Une réduction n'excédant pas un pour cent de la quantité de tout article sujet à l'accise utilisé peut, en conformité des règlements ministériels, être admise sur les manques découverts lors de l'inventaire dans toute manufacture-entrepôt munie de licence ou dans tout local de pharmacien muni de licence.»

Ce texte envisage clairement et accorde le pouvoir discrétionnaire d'admettre ou de refuser une réduction. Mais il semble aussi qu'il implique que si une réduction a été accordée, elle sera assujettie aux règlements ministériels (c'est-à-dire aux règlements énoncés par le ministre), qui fixent la date et les conditions auxquelles cette réduction sera faite. Dans les règlements en vigueur, on ne trouve rien au sujet du moment où cette réduction sera admise. Ils précisent seulement qui peut exercer ce pouvoir discrétionnaire et donnent l'assurance

[Texte]

One wonders, therefore, whether section 5, which grants a discretion to the Regional Director to allow or disallow an abatement within the one per cent tolerance specified by section 191(2) of the Excise Act is an exercise of the enabling power. Perhaps if the word "may" in the first line of section 5 were to read "shall" all would be in order, for then, if the stock-taking return showed a deficiency, an abatement up to one per cent would have to be allowed.

July 27, 1977

J. P. Connell

Deputy Minister
National Revenue
Customs & Excise
7th Floor
Connaught Bldg
MacKenzie Avenue
Ottawa, Ontario

Re SOR/76-773, Pharmacists Regulations

Dear Mr. Connell:

These Regulations were before the Standing Joint Committee on July 7, 1977. I include herewith a copy of the comment presented to members of the Committee. I would appreciate your views on this point.

Could you let the Committee know what interpretation your Department is putting on Section 5 of the Pharmacists Regulations. Has the Regional Director discretion to allow or refuse an abatement without any guidelines as to how to exercise his discretion? When an abatement upon deficiencies is allowed, is it necessarily one percent off the quantity used, or can it be a smaller percentage?

Yours truly,

Lise Mayrand
Counsel

[Traduction]

que cette personne disposera de renseignements lui permettant de prendre sa décision.

On se demande par conséquent si l'article 5 qui accorde au directeur régional le pouvoir discrétionnaire d'admettre ou non une réduction n'excédant pas le un pour cent stipulé au paragraphe 191(2) de la Loi sur l'accise, constitue un exercice du pouvoir habilitant. Si le mot «peut» à la deuxième ligne de l'article 5 était remplacé par «doit», alors il n'y aurait peut-être plus aucune difficulté, car si le relevé d'un inventaire indiquait des manques découverts, il faudrait, dans de telles conditions, autoriser une réduction n'excédant pas un pour cent.

Le 27 juillet 1977

Monsieur J. P. Connell

Sous-ministre
Revenu national
Douanes et Accises
7^e étage
Édifice Connaught
Avenue MacKenzie
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-773, Règlement sur les pharmaciens

Monsieur,

Le Règlement susmentionné faisait l'objet d'une étude par le Comité mixte permanent le 7 juillet 1977. Vous trouverez ci-joint copie des observations faites aux membres du Comité lors de cette séance. Une fois que vous en aurez pris connaissance, j'aimerais que vous me fassiez part de votre opinion.

Pourriez-vous faire connaître au Comité l'interprétation que donne votre ministère à l'article 5 du Règlement sur les pharmaciens? Le directeur régional peut-il autoriser ou interdire une réduction sans suivre de lignes directrices quant à la façon d'exercer ce pouvoir discrétionnaire? Lorsqu'il y a autorisation de réduire des manques, est-ce nécessairement 1 p. 100 de la quantité prise pour être employée, ou peut-il s'agir d'un pourcentage inférieur?

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique,
Lise Mayrand.

[Text]

August 17, 1977

Ms. Lise Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and other Statutory Instruments,
c/o The Senate
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Ms. Mayrand:

In response to your letter of July 27, 1977 relating to the Pharmacists Regulations, published by this Department pursuant to the Excise Act, I am pleased to provide my Department's interpretation of Section 5 of these Regulations, copy of which is attached.

This section allows, subject to the discretion of a Regional Director of Excise, an abatement of excise duty upon deficiencies not exceeding 1 per cent of the spirits taken for use by pharmacists licensed under the Excise Act. Circular ED 207-4, Guidelines for licensed Pharmacists, copy of which is also attached, deals with the submission of returns and obtaining the abatement. This Circular requires that the particulars of all the spirit transactions, as enumerated in the regulations, are to be reported on a departmental form and to be submitted annually, not later than ten days following the close of the fiscal year. The particulars to be reported include the amount of the deficiency and the cause of the deficiency. Having been informed of the amount and the cause of the deficiency, the Regional Director may then allow an abatement if he is satisfied that the deficiency is a loss attributable to the legitimate use of spirit in pharmacy operations authorized pursuant to the Excise Act.

The discretion of the Regional Director, and the exercise of this discretion in this particular instance, is a reflection of the complete wording of section 191 of the Excise Act, of which this abatement question is a part. Section 191(1) states that any deficiency is dutiable, and the deficiency will be determined after the quantity lawfully taken for use is accounted for. Subsection (2) further provides that an abatement not exceeding 1 per cent may be allowed. The implied necessary condition for allowing the abatement is that the quantities were used lawfully; if not, then the deficiency abatement would not be allowed. At the time the regulations were drafted it was judged unnecessary to stipulate the required condition of legality of use upon which the Regional Director would exercise his discretion.

It is noted that the Standing Joint Committee has commented that perhaps the Regulation should be modified to read "shall allow" instead of "may allow" so that the abatement of up to 1 per cent would be automatic upon presentation of the return showing a deficiency. This of course would eliminate the discretionary powers of the Department in these situations. This proposal is not recommended as the existence of the

[Translation]

Le 17 août 1977

Madame Lise Mayrand
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
À l'attention du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame,

En réponse à votre lettre du 27 juillet 1977 se rapportant au Règlement sur les pharmaciens, publié par notre ministère conformément à la Loi sur l'accise, voici l'interprétation que donne mon ministère à l'article 5 dudit règlement dont une copie se trouve en annexe.

L'article 5 permet d'autoriser, sous réserve du pouvoir discrétionnaire d'un directeur régional de l'Accise, une réduction des droits d'accise sur les manques d'au plus 1% de l'eau-de-vie prise pour être employée par les pharmaciens munis de licence aux termes de la Loi sur l'accise. La circulation ED-207-4, intitulée Directives sur les pharmaciens munis de licence et dont vous trouverez également une copie en annexe, concerne la présentation de déclarations et l'obtention de réductions. Elle exige que tout pharmacien muni de licence fasse, sur une formule du ministère, un rapport écrit sur tous les détails de ses transactions, tel que le stipule le Règlement, et qu'il présente son rapport au plus tard dix jours avant la fin de l'année financière visée par la déclaration. Les détails devant être indiqués comprennent la quantité d'eau-de-vie manquante, et la cause de ce manque. Une fois informé de la quantité d'eau-de-vie manquante et de la cause du manque, le directeur régional peut alors autoriser une réduction s'il est convaincu que le manque est attribuable à l'utilisation légitime d'eau-de-vie dans le cadre d'opérations pharmaceutiques autorisées aux termes de la Loi sur l'accise.

Le pouvoir discrétionnaire du directeur régional, et l'exercice de ce pouvoir dans ce cas particulier, reflète la formulation intégrale de l'article 191 de la Loi sur l'accise, qui vise entre autres cette question de réduction. Le paragraphe 191(1) stipule que tout manque est assujéti à des droits, et déterminé après la comptabilisation de la quantité prise légalement pour être employée. Le paragraphe (2) stipule qu'une réduction d'au plus 1% peut être autorisée. La condition implicite à l'autorisation d'une réduction, c'est que les quantités en cause aient été utilisées légalement. Sinon, il n'y a pas autorisation de réduction sur les manques. Au moment de la rédaction du Règlement, on n'a pas jugé nécessaire de stipuler cette condition, en fonction de laquelle le directeur régional exerce son pouvoir discrétionnaire.

On a remarqué que le Comité mixte permanent avait proposé que le Règlement soit modifié de façon à stipuler que le directeur «autorise», et non «peut autoriser», de sorte qu'une réduction d'au plus 1% soit automatiquement autorisée suivant réception d'un rapport écrit du pharmacien indiquant un manque. Il y a lieu de signaler qu'ainsi, le pouvoir discrétionnaire du ministère s'en trouverait éliminé dans ce genre de

[Texte]

discretionary power does promote maximum compliance with the legislation.

In response to the question as to whether the abatement is necessarily 1 per cent of the quantity used or whether it could be a smaller percentage, the abatement can be any percentage not exceeding 1 per cent of the quantity used and in practice it is usually less than 1 per cent. There are currently only thirteen pharmacists in Canada licensed under the Excise Act, and in total, they use less than 200 proof gallons of spirits per year. While there has been no instances of abatements being disallowed, the deficiencies are frequently "nil" or in the order of $\frac{1}{2}$ to $\frac{3}{4}$ of 1 per cent.

I will be pleased to provide further information if necessary.

Yours truly,

J. P. Connell.

Mr. Eglington: The second one involves the use of the British pharmacopoeia and the American pharmacopoeia. This is precisely the point or at least the point in connection with the British pharmacopoeia to which the committee at Westminster took exception and there was a rather torrid debate to which I think our former Chairman, Mr. McCleave, was a witness and the Committee at Westminster like our own Committee has consistently opposed the use of variable documents to determine the content of the regulations. I simply noted in the comment on the Food and Drug Regulation amendments the references to the various reports under Section 49(a) of the Interpretation Act of the Commonwealth of Australia which enshrines the Committee's principles and (inaudible).

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I think it is important that this should be brought again, forcibly to the attention of the authorities concerned that the Committee objects strongly to this.

Mr. Baker: It really does create problems, does it not, in taking sort of a fluid criteria or one that is capable of being fluid in the definitions.

Mr. McKinley: Well, Mr. Chairman, I do not think we should be attempting to stop progress and I think maybe that is what we are trying to do. From time to time, standards would change.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but Mr. McKinley, that is not the point, if I may be excused for interrupting. The point is that when they change, there should be provision in the regulations for the change and we should not simply say to some outside body, "Look, all right, you want to prescribe, you have now prescribed such and such. That is all right with us, we do not need to look at it". That, I think, is the real problem we face here that we do not know what they are doing and the poor blighter who has to obey the regulations suddenly finds that though he thinks he is obeying everything, lo and behold something has been changed, not in

[Traduction]

situation. Nous ne recommandons pas la mise en œuvre de cette proposition pour la raison que l'existence du pouvoir discrétionnaire du directeur assure un maximum de respect de la loi.

En réponse à la question de savoir si la réduction est nécessairement de 1% de la quantité utilisée ou s'il peut s'agir d'un pourcentage inférieur, sachez qu'il peut s'agir d'un pourcentage quelconque, ne dépassant pas 1% de la quantité utilisée, et qu'en pratique, ce pourcentage est habituellement inférieur à 1%. Il n'y a actuellement au Canada que 13 pharmaciens munis de licence aux termes de la Loi sur l'accise, et au total, ceux-ci n'utilisent que 200 gallons étanches d'eau-de-vie par année. Bien qu'en aucun cas, il n'y ait eu interdiction de réduction, les manques sont fréquemment, «nuls» ou encore de l'ordre de 0.5 à 0.75%.

Je serais heureux de vous fournir, au besoin, des renseignements supplémentaires.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

J. P. Connell

M. Eglington: Le second document se rapporte au codex britannique et au codex américain. C'est justement au sujet du codex britannique que le comité de Westminster a trouvé à redire au cours d'un débat particulièrement animé dont M. McCleave, notre précédent président, a été le témoin. Le comité du Parlement de Westminster, comme notre comité, n'approuve pas la politique qui consiste à utiliser des documents divers pour établir la nature des règlements. Je fais simplement remarquer dans ces remarques sur les amendements apportés aux règlements sur les aliments et drogues, que l'on se réfère à différents rapports relevant de l'article 49a) de la Loi de l'interprétation du Commonwealth d'Australie qui renferme ces principes affirmés par le comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois qu'il est bon qu'on attire de nouveau et avec insistance l'attention des autorités sur le fait que le comité s'oppose catégoriquement à cette façon de procéder.

M. Baker: Il y a, n'est-ce pas, des problèmes qui résultent de l'acceptation d'un critère fluide, je veux parler dans le domaine des définitions.

M. McKinley: Je ne pense pas que nous devions chercher à arrêter le progrès comme nous semblons vouloir le faire, car de temps en temps les normes doivent être modifiées.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, mais monsieur McKinley, là n'est pas la question si vous me permettez de vous interrompre. La question, c'est que lorsque ces normes changent, on devrait prévoir la possibilité de modifier les règlements pour faire face à ces changements, et nous ne devrions pas nous contenter de déclarer aux organismes de l'extérieur: «vous avez prescrit telle chose, d'accord, nous n'avons pas besoin de l'examiner». Le problème qui se pose dans ce cas, c'est qu'il faut tenir compte du pauvre gars qui doit obéir aux règlements, et qui, croyant avoir fait tout son possible, se trouve tout d'un coup devant des règlements qui

[Text]

the regulation, but by some outside authority altogether and he does not know where he is at all. Is that not really the point, Mr. Counsel?

I am sorry to interrupt, Mr. McKinley, but I think the point has been made so strongly by the Committee before that we really cannot allow it to go by now.

Mr. Eglington: It also, Mr. Chairman, constitutes an amendment of the regulations, in effect, an amendment which is not carried out in conformity with the Statutory Instruments Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is an amendment by somebody outside. That is what it amounts to.

Miss Mayrand: Without the publicity and all the other requirements.

Mr. Baker: We used to run into this quite often drafting agreements for municipalities. Municipalities were always wont to say according to certain standards which could be set by someone else and could become as fluid—it is a dangerous practice, at least, I think it is a dangerous practice.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry. I apologize again, Mr. McKinley. I was really abrupt and I should not have been.

Mr. McKinley: All I am saying is I do not see anything wrong with it and I do not really know what you are worried about.

I have a little experience in these matters, you see.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baker apparently has, too, and he is worried.

The Vice-Chairman: I think what you are really saying, Mr. McKinley, and I agree with it in principle, we do not want to stop progress and so on.

Mr. McKinley: No, no.

The Vice-Chairman: On the other hand, we are trying to say that whatever they are doing, they should do within the law and the law should be there for them, and at the present time, it is not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any further comments or questions?

Next we come to SOR/77-391, Northern Careers Appointments Regulations, amendment. Here we have comments from Counsel June 9, 1977. I think it is scarcely necessary to print it because it simply appears to say that the—eh? We just dealt with that.

The Vice-Chairman: I know we dealt with that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The two came together.

The Vice-Chairman: Yes, I know, but I was going to ask one further question.

[Translation]

ont été changés par une autorité extérieure; et il ne sait pas alors où il en est, c'est bien cela, n'est-ce pas monsieur le conseiller?

Je m'excuse de vous interrompre, monsieur McKinley, mais je crois que le comité a déjà insisté là-dessus suffisamment dans le passé et que nous ne pouvons passer cette question sous silence.

M. Eglington: Il s'agit ici, aussi, monsieur le président, d'un amendement aux règlements qui n'a pas été effectué conformément à la Loi sur les textes réglementaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est un amendement qui a été fait par quelque organisme de l'extérieur, en fait.

Mlle Mayrand: Sans qu'il y ait eu de publicité, et sans conformation, à toutes les autres exigences.

M. Baker: Ce problème se posait souvent lorsque nous rédigeons des accords pour le compte des municipalités. Les municipalités ont l'habitude de se référer à certaines normes qui ont pu être établies par quelqu'un ailleurs, et qui sont mouvantes; cette façon de procéder est dangereuse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse, monsieur McKinley, je me suis montré, à tort, un peu brusque.

M. McKinley: Tout ce que je dis, c'est que je n'y vois rien de mal, et je ne vois pas ce qui vous inquiète.

J'ai un peu d'expérience de ces questions, comme vous le voyez.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Baker aussi, semble-t-il, et pourtant il est inquiet.

Le vice-président: Je crois que ce que vous voulez dire, monsieur McKinley—et en principe je suis d'accord—c'est qu'il ne faut pas s'opposer au progrès.

M. McKinley: Certainement pas.

Le vice-président: D'autre part, nous essayons d'indiquer que toutes les procédures doivent être conformes à la loi et que la loi s'applique aussi dans ce cas, où ces procédures n'ont pas été respectées.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous d'autres remarques?

Nous en arrivons au DORS/77-391, Règlement sur des nominations pour les Carrières dans le Grand-Nord—modification. Nous avons ici les remarques du conseiller du 9 juin 1977. Je crois qu'il est à peine nécessaire de les annexer car... voyons, nous venons de traiter de cette question.

Le vice-président: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les deux sujets sont venus ensemble.

Le vice-président: Oui, je sais, mais j'allais poser une dernière question.

• 1145

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I am sorry. Go right ahead, certainly.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis désolé. Allez-y.

[*Texte*]

The Vice-Chairman: I just wanted our counsel to state for the record what the general principle has been because we do not have it on the record.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, we have it here, have we not? I should think these should be printed.

The Vice-Chairman: Oh, you can print these, but the principle followed by the Committee which has been further followed in the Australian jurisdiction . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, that is all down here in this bundle.

The Vice-Chairman: I know, but we have not indicated what the general principle is.

Miss Mayrand: It is found in the section, Mr. Robinson, which is from the report.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is in there really, is it not?

The Vice-Chairman: Under the "Legislation by Reference" paragraph.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, from our second report.

The Vice-Chairman: All right, I am satisfied.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry, I am afraid I am being very abrupt and careless this morning in waiting for people to say their say.

The Northern Careers Appointments Regulations amendment, here we simply have apparently another victory; they have done what we want. Is that correct?

Mr. Eglington: Yes.

NORTHERN CAREERS APPOINTMENTS REGULATIONS, amendment
Public Service Employment Act
P.C. 1977-1260
June 9, 1977

This amendment takes account of the Committee's objection to section 4(3) of the Regulations which, as it stood, would have allowed a person, rejected for the Northern Careers Appointment programme, to be appointed to a position commensurate with his qualifications without the necessity for a competition or without being subject to any other process of selection "designed to establish the merit of candidates", as required by section 10 of the Public Service Employment Act.

Action as taken was promised by the Secretary to the Public Service Commissioners under cover of letter of 20th November 1976, before the Committee 17th February 1977.

Registration
SOR/77-391 6 May, 1977

[*Traduction*]

Le vice-président: Je voulais seulement que notre conseiller judiciaire nous dise, aux fins du procès verbal, quel est le principe général.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais nous avons déjà ce renseignement devant nous dans ces documents, n'est-ce pas? Il faudrait annexer ces documents au procès verbal d'aujourd'hui.

Le vice-président: Vous pouvez toujours annexer ces documents au procès-verbal, mais le principe adopté par le comité et dont on s'est servi en Australie . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce renseignement figure déjà dans cette liasse.

Le vice-président: Entendu, mais nous n'avons pas encore parlé de ce principe.

Mlle Mayrand: En fait, monsieur Robinson, on parle de ce principe dans le rapport.

Le coprésident (sénateur Forsey): Comme j'ai dit, cela se trouve dans le rapport.

Le vice-président: Dans l'alinéa qui porte sur la législation par envoi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et cela se trouve dans notre second rapport.

Le vice-président: Très bien

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse si je ne vous donne pas beaucoup de temps pour parler ce matin.

Passons maintenant au règlement sur les nominations pour les carrières dans le Grand Nord. C'est une autre victoire pour nous, puisqu'ils ont fait ce que nous avons demandé, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

DORS/77-39/
RÈGLEMENT SUR LES NOMINATIONS POUR LES
CARRIÈRES DANS LE GRAND-NORD—Modification
Loi sur l'emploi dans la Fonction publique
C.P. 1977-1260
Le 9 juin 1977

La présente modification tient compte de la critique exprimée par le Comité au sujet de l'article 4(3) du règlement qui, dans sa forme aurait permis à une personne exclue du programme de nomination pour les carrières dans le Grand-Nord d'être nommée à un poste correspondant à son degré de compétence sans qu'elle doive se présenter à un concours ou se soumettre à une autre méthode de sélection établie afin de déterminer le mérite des candidats, comme l'exige l'article 10 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Dans une lettre datée du 20 novembre 1976 le secrétaire de la Commission de la Fonction publique de prendre des mesures en ce sens. La lettre a été déposée devant le Comité le 17 février 1977.

Enregistrement
DORS/77-391 6 mai 1977

[Text]

PUBLIC SERVICE EMPLOYMENT ACT

Northern Careers Appointments Regulations, amendment

P.C. 1977-1260 5 May, 1977

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Public Service Commission, pursuant to subsection 35(1) of the Public Service Employment Act, is pleased hereby to amend the Northern Careers Appointments Regulations made by Order in Council P.C. 1975-2957 of 18th December, 1975¹, in accordance with the schedule hereto.

SCHEDULE

1. Section 4 of the *Northern Careers Appointments Regulations* is amended by adding thereto the following subsection:

“(4) The exclusion of native persons from the application of certain provisions of the *Public Service Employment Act* effected by paragraph (a) of the Order in Council that enacted these Regulations do not apply to a native person on his appointment pursuant to subsection (3) to any position in the Public Service other than a developmental position.”

M. Bécharde: Je voudrais poser une question à M^{lle} Mayrand.

Mlle Mayrand: Oui.

M. Bécharde: Au deuxième paragraphe de la version française des commentaires, on lit ceci:

Dans une lettre datée du 20 novembre 1976 le Secrétaire de la Commission de la fonction publique de prendre des mesures en ce sens.

Qu'est-ce que cela veut dire?

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui . . .

M. Bécharde: Il manque quelque chose là.

Mlle Mayrand: «A promis de prendre».

M. Bécharde: Bon.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'avais pas remarqué.

Mlle Mayrand: Peut-être pourrions-nous corriger: «a promis de prendre».

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, c'est une faute d'impression dans le texte français.

Mlle Mayrand: Oui.

Mr. Baker: Mr. Chairman, this is similar to the case that was dealt with at that earlier one involving quite a large number of appointments. Is this not the one that is in the same vein as that earlier case?

Mr. Eglington: Are you referring to last week's case or the famous regulation 7(2)?

Mr. Baker: Yes, the famous one.

Mr. Eglington: The famous one.

Mr. Baker: I think the figure \$3,000 was bandied about.

[Translation]

LOI SUR L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Règlement sur des nominations pour les Carrières dans le Grand-Nord—Modification

C.P. 1977-1260 5 mai 1977

Sur avis conforme de la Commission de la Fonction publique et en vertu du paragraphe 35(1) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, il plaît à Son Excellence le gouverneur général en conseil de modifier, conformément à l'annexe ci-après, le Règlement sur des nominations pour les Carrières dans le Grand-Nord établi par le décret C.P. 1975-2957 du 18 décembre 1975.

ANNEXE

1. Est ajouté à l'article 4 du *Règlement sur des nominations pour les Carrières dans le Grand-Nord* le paragraphe suivant:

«(4) L'exclusion des autochtones de l'application de certaines dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, prévue à l'alinéa a) du décret établissant ce règlement, ne s'applique pas à un autochtone lors de sa nomination selon le paragraphe (3) à un poste dans la Fonction publique autre qu'un poste de formation.»

Bécharde: I have a question for Miss Mayrand.

Miss Mayrand: Go ahead, please.

Mr. Bécharde: The second paragraph of the French text of the commentary reads as follows:

«Dans une lettre datée du 20 novembre 1976, le secrétaire de la Commission de la fonction publique de prendre des mesures en ce sens.»

What does that mean?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I see what you mean.

Mr. Bécharde: Something has been left out.

Miss Mayrand: The words “a promis” should be added.

Mr. Bécharde: Fine.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I had not noticed that omission.

Miss Mayrand: We could perhaps insert in the french version the two words “a promis”.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Of course. We are simply correcting a printing error in the French text.

Miss Mayrand: That is correct.

M. Baker: Monsieur le président, ce règlement ressemble au règlement antérieur qui portait sur un nombre assez élevé de nominations. N'est-ce pas un peu la même chose?

M. Eglington: Parlez-vous du règlement qu'on a étudié la semaine dernière ou du fameux règlement 7(2)?

M. Baker: C'est le règlement 7(2), auquel je fais allusion.

M. Eglington: Oui, le célèbre règlement 7(2).

M. Baker: Il était question d'environ 3,000 nominations, à ce qu'il me semble.

[Texte]

Mr. Eglington: Well, 7(2) actually ran . . . I think we discovered in the end it was something like \$45,000 per annum.

This is a little different. This was a special program that was set up and the positions in the program were excluded from the provisions of the Public Service Employment Act.

Mr. Baker: And therefore competitions.

Mr. Eglington: And therefore competition. But the way it was drafted was that if somebody went into the program and was rejected as unsatisfactory he could then immediately be taken back into the public service and given a job without having to go through the competitive process.

Mr. Baker: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But this has now been satisfactorily dealt with.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is SOR/77-405, National Parks Highway Traffic Regulations amendment. Here again we have an explanatory note which appears to indicate that the matter has been satisfactorily resolved.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

NATIONAL PARKS HIGHWAY TRAFFIC REGULATIONS, amendment
National Parks Act
P.C. 1977-1319
April 3, 1978

Explanatory Note

This amendment effects the abolition of the system for voluntary payment of designated fines and the removal of offences listed in Schedule II which lie outside the enabling power in section 7(j.1) of the National Parks Act.

Registration
SOR/77-405 13 May, 1977

NATIONAL PARKS ACT
National Parks Highway Traffic Regulations, amendment

P.C. 1977-1319 12 May, 1977

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Indian Affairs and Northern Development, pursuant to subsection 7(1) of the National Parks Act, is pleased hereby to amend the National Parks Highway Traffic Regulations made by Order in Council P.C. 1971-940 of 18th May, 1971¹, as amended², in accordance with the schedule hereto.

¹ SOR/71-224, *Canada Gazette* Part II, Vol. 105, No. 11, June 9, 1971

² SOR/76-247, *Canada Gazette* Part II, Vol. 110, No. 8, April 28, 1976

[Traduction]

M. Eglington: Si je ne m'abuse, il était question d'un montant de \$45,000 par année.

Le cas qui nous occupe est quelque peu différent. Il s'agit d'un programme spécial, et les postes qui ont été créés en vertu de ce programme ont été exclus des dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

M. Baker: Et il n'était plus nécessaire de passer un concours.

M. Eglington: C'est exact. Selon ce règlement, un candidat qui ne répondait pas aux exigences du travail pouvait retourner à la Fonction publique et trouver un poste sans passer par un concours.

M. Baker: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons trouvé une solution satisfaisante à ce problème.

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons maintenant à DORS/77-405, règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux. Ce règlement est accompagné par une note explicative qui nous donne raison, à ce qu'il me semble.

M. Eglington: C'est exact, monsieur le président.

DORS/77-405

RÈGLEMENT SUR LA CIRCULATION ROUTIÈRE
DANS LES PARCS NATIONAUX—Modification
Loi sur les parcs nationaux.
C.P. 1977-1319
Le 3 avril 1978

Note explicative

La présente modification abolit le système de paiement volontaire d'amendes prescrites et supprime les infractions énumérées à l'Annexe II qui dépassent le pouvoir habilitant conféré à l'article 7 (j.1) de la Loi sur les parcs nationaux.

Enregistrement
DORS/77-405 13 mai 1977

LOI SUR LES PARCS NATIONAUX
Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux—Modification
C.P. 1977-1319 12 mai 1977

Sur avis conforme du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et en vertu du paragraphe 7(1) de la Loi sur les parcs nationaux, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de modifier, conformément à l'annexe ci-après, le Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux établi par le décret C.P. 1971-940 du 18 mai 1971¹, dans sa forme modifiée².

¹ DORS/71-224, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 105, n° 11, 9 juin 1971

² DORS/76-247, *Gazette du Canada* Partie II Vol, 110, n° 8, 28 avril 1976,

[Text]

SCHEDULE

1. The heading preceding section 49 and section 49 of the *National Parks Highway Traffic Regulations* are revoked.

2. Schedule II to the Regulations is revoked.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions?

M. Béchard: Monsieur le président, la note explicative dit que cela «abolit le système de paiement volontaire d'amendes». Mais d'après nos experts, est-ce que cela a été fait régulièrement? Oui?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Béchard: Parce que même si cela l'abolit, si ce n'est pas fait régulièrement, ce n'est pas mieux.

Mlle Mayrand: C'est-à-dire que selon le règlement, on n'avait pas le droit de prévoir cette formule de paiement volontaire. Alors, maintenant, on devra poursuivre pour obtenir le paiement des amendes.

M. Béchard: Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ça va?

M. Béchard: Tout va très bien, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excellent.

The next one is a voluminous set of documents: SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations. Here we have a long set of comments from counsel which I think should unquestionably be printed because they appear to me to be of extreme importance.

MOTOR VEHICLE TIRE SAFETY REGULATIONS

Motor Vehicle Tire Safety Act

P.C. 1977-2113

October 3, 1977

These Regulations are entirely new and made under a skeletal Act, which is also new. The Act provides for a national tire safety mark, its use, the importation of motor vehicle tires, safety standards for tires, the identification of persons who buy tires from manufacturers and the enforcement of standards, for search, seizure, forfeitures and the giving of notice of defects.

The enabling powers are as follows:

4. (1) The Governor in Council may make regulations respecting the use of the national tire safety mark and, without restricting the generality of the foregoing, may by such regulations

(a) prescribe classes of motor vehicle tires to which the national tire safety mark may be applied and the persons who may apply it;

[Translation]

ANNEXE

1. L'article 49 du *Règlement sur la circulation routière dans les parcs nationaux* et la rubrique le précédant sont abrogés.

2. L'annexe II est abrogée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

Mr. Béchard: Mr. Chairman, the explanatory note states that this amendment affects the abolition of the system for voluntary payment of designated fines. Are our specialists of the opinion that this has been done on a regular basis?

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Béchard: Even if this amendment abolishes the old system, we are no further ahead unless it is done as a matter of course.

Miss Mayrand: Under the regulations we did not have the right to require the voluntary payment of fines. Under the new amendment we must go through the usual legal channels.

Mr. Béchard: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any further questions?

Mr. Béchard: It is quite clear to me now, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Fine.

Passons maintenant à cet ensemble de documents plutôt volumineux, DORS/77-624, Règlement sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles. Vous trouverez ci-attaché toute une gamme d'observations et de commentaires de la part de notre conseiller judiciaire. Elles sont toutes très importantes, et à mon avis, nous serions justifiés de les annexer au procès-verbal.

RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DES PNEUS DE VÉHICULES AUTOMOBILES

Loi sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles

C.P. 1977-2113

Le 3 octobre 1977

Ce règlement est complètement nouveau et a été élaboré en application d'une loi télématique, elle-même, nouvelle. La loi prévoit l'apposition d'une marque nationale de sécurité relative aux pneus, son utilisation, l'importation des pneus destinés aux véhicules automobiles, les normes de sécurité des pneus, l'identification des personnes qui achètent des pneus chez les fabricants et le respect de ces normes; elle prévoit des procédures de perquisition, de saisie, de confiscation ainsi que la notification par avis, des défauts.

Les pouvoirs habilitants sont les suivants:

4. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant l'emploi de la marque nationale de sécurité relative aux pneus et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, il peut, par ces règlements.

a) prescrire quelles sont les catégories de pneus de véhicule automobile auxquels peuvent être apposée la marque nationale de sécurité relative aux pneus et quelles sont les personnes qui peuvent l'apposer;

[Texte]

(b) prescribe safety standards for motor vehicle tires of a prescribed class to which such tires shall comply, as a condition of the use of the national tire safety mark in relation to such tires;

(c) prescribe the form and manner in which the national tire safety mark shall be applied to a motor vehicle tire and the place on a motor vehicle tire on which it shall be applied, as a condition of its use in relation to such tire;

(d) require, as a condition of the use of the national tire safety mark in relation to a motor vehicle tire, that in conjunction with the application thereto of the mark there be marked on the tire in the prescribed form and manner and on the prescribed place

(i) the date of manufacture of the tire,

(ii) such identification of the manufacturer of the tire as may be prescribed for that manufacturer by regulation of the Minister, and

(iii) such other information as he may prescribe;

(e) require, as a condition of the use of the national tire safety mark by a manufacturer, that he establish a registration system by which any person who has purchased a motor vehicle tire manufactured by him and who wishes to be identified may be identified; and

(f) prescribe the kind of registration system to be established for the purpose of paragraph (c) and the manner in which it shall be maintained.

(2) No person shall use the national tire safety mark except as authorized by this Act or the regulations.

7. (1) The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing safety standards for motor vehicle tires of a prescribed class to which such tires shall comply as a condition of the importation of such tires into Canada;

(b) for prohibiting the importation into Canada of any motor vehicle tire of a class for which safety standards have been prescribed under paragraph (a) unless

(i) the tire

(A) complies with all safety standards applicable thereto and evidence that the tire complies with those standards has been obtained and produced in the prescribed form and manner, or

(B) is to be used in Canada for exhibition, demonstration or other similar purposes only, or by a person entering Canada as a tourist or visitor or passing through Canada to another country or by a resident of Canada, or a person taking up residence in Canada, who has used it outside Canada, and

[Traduction]

b) prescrire, pour les pneus de véhicule automobile d'une catégorie prescrite, des normes de sécurité auxquelles doivent répondre ces pneus et pour que la marque nationale de sécurité relative aux pneus puisse être employée pour ces pneus;

c) prescrire que la marque nationale de sécurité relative aux pneus doit être apposée sur un pneu de véhicule automobile sous une certaine forme, d'une certaine manière et à un certain endroit du pneu pour qu'elle puisse être employée pour ce pneu;

d) exiger, pour que la marque nationale de sécurité relative aux pneus puisse être employée pour un pneu de véhicule automobile, que, en plus de l'apposition de la marque sur le pneu, soient inscrits sur celui-ci, en la forme, de la manière et à l'endroit prescrits,

(i) la date de fabrication du pneu.

(ii) l'indication permettant d'identifier le fabricant du pneu que le Ministre peut, par règlement, prescrire pour celui-ci, et

(iii) toute autre indication qu'il peut prescrire;

e) exiger, pour qu'un fabricant puisse employer la marque nationale de sécurité relative aux pneus, qu'il établisse un système d'enregistrement permettant d'identifier, lorsqu'elle le désire, toute personne qui a acheté un pneu de véhicule automobile qu'il a fabriqué; et

f) prescrire le système d'enregistrement à établir aux fins de l'alinéa e) et la manière de le maintenir.

(2) Nul ne doit employer la marque nationale de sécurité relative aux pneus si ce n'est dans la mesure où l'autorisent la présente loi ou les règlements.

7. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) prescrivant, pour les pneus de véhicule automobile d'une catégorie prescrite, des normes de sécurité auxquelles doivent répondre ces pneus pour pouvoir être importés au Canada;

b) aux fins d'interdire l'importation au Canada de tout pneu de véhicule automobile d'une catégorie pour laquelle des normes de sécurité ont été prescrites en vertu de l'alinéa a), sauf

(i) si le pneu

(A) répond à toutes les normes de sécurité qui lui sont applicables et si la preuve qu'il répond à ces normes a été obtenue et produite en la forme et de la manière prescrite, ou

(B) doit être utilisé au Canada aux fins d'exposition, de démonstration ou autres fins analogues seulement, ou par une personne entrant au Canada comme touriste ou visiteur ou passant par le Canada pour se rendre dans un autre pays, ou par un résident du Canada ou une personne établissant sa résidence au Canada, qui l'a utilisé à l'intérieur du Canada, et

[Text]

(ii) the importer establishes a registration system by which any person who has purchased a motor vehicle tire imported by him and who wishes to be identified may be identified; and

(c) prescribing the kind of registration system to be established for the purpose of subparagraph (b)(xii) and the manner in which it shall be maintained.

(2) No person shall import into Canada a motor vehicle tire contrary to any regulation made under this section.

15. The Governor in Council may make regulations

(a) respecting the detention of motor vehicle tires seized under section 13 and for preserving or safeguarding any tires so detained;

(b) respecting the disposition of motor vehicle tires forfeited under section 14;

(c) subject to sections 4 and 7, prescribing or providing for anything that by this Act is to be prescribed or provided for by the regulations; and

(d) generally, for carrying out the purposes and provisions of this Act.

1. Section 3(1)(a) and 3(2)

Section 4(1)(a) of the Act empowers the Governor in Council by regulation to "prescribe . . . the persons who may apply" the national tire safety mark. Yet the combined effect of section 3(1)(a) and 3(2) is to empower the Minister to decide on an ad hoc basis (or perhaps in accordance with some unpublished rule) who may apply the national tire safety mark. The Governor in Council has prescribed no persons or person. He has purported to empower the Minister to do so. Professor Driedger would presumably hold this exercise to be invalid unless some potency were to be attributed to the opening words of section 4(1), introduced by "respecting". But, even if that were so, Parliament has used plain words and the Regulations fail to prescribe any one.

The combined effect of section 3(1)(a) and 3(2) also produces what appears to be an inconsistency because section 3(1)(a) states that "... the national tire safety mark . . . shall be applied by a manufacturer authorized by the Minister pursuant to subsection (2), "while section 3(2) goes on to say that "The Minister may authorize a manufacturer or importer to apply the mark to his motor vehicle tires". If an importer may in fact be authorized to apply the safety mark, section 3(1)(a) should reflect the fact, if not, section 3(2) should be corrected accordingly. Section 7 which enables the Governor in Council to make regulations under three heads of power related to the importation of tire does not mention the use of the national safety mark. The Department should be asked if importers are in fact authorized by these Regulations to apply the national safety mark to their imported tires, and in the affirmative, if the Department relies on the power of the

[Translation]

(ii) si l'importateur établit un système d'enregistrement permettant d'identifier, lorsqu'elle le désire, toute personne qui a acheté un pneu de véhicule automobile qu'il a importé; et

c) prescrivant le système d'enregistrement à établir aux fins du sous-alinéa b)(ii) et la manière de le maintenir.

(2) Nul ne doit importer un pneu de véhicule automobile au Canada en contravention d'un règlement établi en vertu du présent article.

15. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) concernant la rétention des pneus de véhicule automobile saisis en vertu de l'article 13 et en vue de la conversation ou de la protection de tous pneus ainsi retenus;

b) concernant la façon de disposer des pneus de véhicule automobile confisqués en vertu de l'article 14;

c) sous réserve des articles 4 et 7, prescrivant ou prévoyant tout ce qui doit être prescrit ou prévu par les règlements aux termes de la présente loi; et

d) en général, pour la réalisation des objets et l'application des dispositions de la présente loi.

1. Alinéa 3(1)a) et paragraphe 3(2)

L'alinéa 4(1)a) de la Loi habilite le gouverneur en conseil par voie de règlement à «prescrire quelles sont les personnes qui peuvent apposer la marque nationale de sécurité.» Cependant, les effets combinés de l'alinéa 3(1)a) et du paragraphe 3(2) habiliteront le Ministre à décider dans chaque cas (ou peut-être conformément à certains règlements non publiés) qui peut apposer la marque nationale de sécurité relative aux pneus. Le gouverneur en conseil n'a, en effet, prescrit aucune personne ou catégorie de personnes. Il a décidé que cela revenait au ministre. M. Driedger jugerait certainement cette pratique comme nulle et non avenue à moins qu'une certaine force ne soit attribuée aux premiers mots du paragraphe 4(1) introduits par «concernant». Mais, même si tel était le cas, le Parlement a eu recours à des termes clairs et le règlement omet de prescrire à qui ressortit cette attribution.

Les effets combinés de l'alinéa 3(1)a) et du paragraphe 3(2) semblent produire une incohérence car l'alinéa 3(1)a) dit que «La marque est apposée . . . par un fabricant visé au paragraphe (2) alors que le paragraphe 3(2) dit que «Le Ministre peut autoriser un fabricant ou un importateur à apposer la marque». Si un importateur peut de fait être autorisé à apposer la marque l'alinéa 3(1)a) devrait refléter ce fait, dans la négative, le paragraphe 3(2) devrait être corrigé en conséquence. L'article 7 qui habilite le gouverneur en conseil à établir des règlements sous trois titres de pouvoir relatifs à l'importation de pneus ne mentionne pas l'emploi de la marque nationale de sécurité. On devrait demander au ministère si les importateurs sont effectivement autorisés à apposer la marque et dans l'affirmative si le Ministère se fonde sur le pouvoir du gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 4(1)a) de la Loi (de

[Texte]

Governor in Council in section 4(1)(a) ("to prescribe . . . the person who may apply . . . the mark) to do so.

2. Section 6(a) and (c)

The establishment and maintenance of records of tests and of lists of symbols and tire sizes, and the submission of lists to the Director of Road Safety are not attributable to any head of power in section 4 or section 7 of the Act. The registration system referred to in section 6(b) of the Regulations and sections 4(1)(e) and 7(1)(c) can be. Consequently, neither section 4(1)(f) nor section 7(1)(c) can be relied on to support regulations which require the collection and transmittal of information not directed to the identification of customers.

There is no provision in the Motor Vehicle Tire Safety Act like that recently introduced into the Motor Vehicle Safety Act by 25-26 Eliz. II, cap 19, section 2:

"The Governor in Council . . . may be such regulations . . .

(e) require as a condition of the use of any national safety mark in relation to a motor vehicle, that there be established and maintained in the prescribed form and manner records that show that the motor vehicle and its components comply with all safety standards applicable thereto."

The general power in section 15(d) of the Motor Vehicle Tire Safety Act can not be used to support regulations on a subject separate and distinct from those mentioned in the enumerated enabling powers.

3. Section 7(2)

This provision is presumably covered by section 7(1)(b)(i) of the Act—"and evidence that the tire complies with those standards has been obtained and produced in the prescribed form and manner"—coupled with section 15(c)

4. Section 9

The section of the Act covering "Notice of Defect" is section 8, which reads as follows:

8.(1) Every person who, being a manufacturer or importer of a motor vehicle tire of a class for which safety standards have been prescribed under section 4 or 7, fails to give notice as provided in subsection (2) of any defect in the construction, design or functioning of that tire that affects or is likely to affect the safe operation of any motor vehicle on which it is used and of which he is aware, to

- (a) any person who has obtained, for the purpose of sale or resale, a tire manufactured or imported by him,
- (b) any purchaser of that tire of whom the manufacturer or importer of that tire has a record, and
- (c) the Minister,

[Traduction]

prescrire . . . qu'elles sont les personnes qui peuvent l'apposer) pour ce faire.

2. Paragraphes 6a) et c)

La constitution et la tenue de dossiers relatifs aux essais, celles des listes de symboles et de dimensions des pneus ainsi que la soumission de listes au directeur de la Sécurité routière ne se fondent sur aucun pouvoir figurant à l'article 4 ou à l'article 7 de la loi. Les dispositions sur le système d'enregistrement visé au paragraphe 6b) du règlement, à l'alinéa 4(1)e) et au sous-alinéa 7(1)b)(ii) de la Loi ne prévoient que l'identification des acheteurs de pneus. Conséquemment, on ne peut se fonder sur les alinéas 4(1)f) ou 7(1)c) pour appuyer le règlement qui exige l'obtention et la transmission de renseignements non directement associés à l'identification des clients.

Il n'y a aucune disposition dans la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile analogue à celle qui a été introduite récemment dans la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles par l'art. 2, C. 19. 25-26 Elizabeth II:

«Le gouverneur en conseil—peut,—par ces règlements,

e) exiger, préalablement à l'emploi d'une marque nationale de sécurité par un véhicule automobile, que soient constitués et tenus, selon les modalités prescrites, des dossiers prouvant que le véhicule et ses pièces répondent à toutes les normes de sécurité applicable.»

Le pouvoir général, au paragraphe 15d) de la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile ne peut être invoqué pour appuyer un règlement portant sur un sujet différent et distinct de ceux mentionnés dans les pouvoirs habilitants susmentionnés.

3. Paragraphe 7(2)

Cette disposition est certainement visée par l'alinéa 7(1)b)(i) de la loi—"et si la preuve qu'il (le pneu) répond à ces normes a été obtenue et produite en la forme et de la manière prescrites"—conjointement avec le paragraphe 15c).

4. Article 9

L'article 8 de la Loi porte sur «l'avis des défauts, le voici:

8. (1) Commet une infraction toute personne qui, étant fabricant ou importateur d'un pneu de véhicule automobile d'une catégorie pour laquelle des normes de sécurité ont été prescrites en vertu de l'article 4 ou de l'article 7, omet de donner de la manière prévue au paragraphe (2) un avis de tout défaut de construction, de conception ou de fonctionnement de ce pneu qui nuit ou risque de nuire à la sécurité de fonctionnement de tout véhicule automobile et dont elle a connaissance,

- a) à tout vendeur ou revendeur d'un pneu qu'elle a fabriqué ou importé;
- b) à tout acheteur de ce pneu dont le nom figure dans les dossiers du fabricant ou de l'importateur du pneu; et
- c) au Ministre.

[Text]

is guilty of an offence.

(2) The notice mentioned in subsection (1) shall

(a) be given by certified mail or in such other manner as may be prescribed; and

(b) contain a description of the defect, an evaluation of the safety risk related to the defect and a statement of the action to be taken to eliminate it.

(3) Forthwith upon receiving any notice mentioned in subsection (1), the Minister shall forward full particulars thereof to the minister or other similar officer responsible for motor vehicle administration in each province.

It is apparent that the only rule making power conferred (in conjunction with section 15(c)) is found in section 8(2)(a)—“or in such other manner as may be prescribed”. Nothing in sections 4 or 7 extends to “Defect Information”.

Again there is no equivalent in the Motor Vehicle Tire Safety Act to the new provisions added to section 8 of the Motor Vehicle Safety Act by 25-26 Eliz. II, cap. 19, section 3(3), to the following effect:

“(4) Every manufacturer, distributor or importer who gives a notice mentioned in subsection (1) to the Minister shall submit to the Minister in the prescribed form and manner quarterly reports containing prescribed information relating to the defect.

(5) Unless the Minister otherwise directs, the quarterly reports referred to in subsection (4) shall be submitted to the Minister for a period of two years from the date of the notice mentioned in subsection (1).”

The insertion of the phrase “as a condition of the use of the national tire safety mark” in line 4 of section 9(1) of the Regulations may indicate that there is thought to be, under the Act, a general power to prescribe conditions for the use of the national tire safety mark. (This would seem to be reflected in section 3(2) of the Regulations, too, although that provision is directly referable to section 4(1)(b) of the Act.) the existence of such a general power would have to be supported by relying on the opening words of section 4(1) of the Act: “respecting the use of the national tire safety mark”. However, section 4(1) consists of a specific enumeration of powers, dealing with particular and discrete matters. It is the enumeration of powers that is important not the introductory formulae (See *Paull v. Munday* and commentary on Professor Driedger’s first letter.) Moreover, each of the particular powers in section 4(1) is qualified by the words “as a condition of the use of the national tire safety mark”. These words would be unnecessary if there were a general power to prescribe conditions of use of the national tire safety mark.

Consequently, the only part of section 9 which can be regarded as being *intra vires* is subsection (4). To the extent that the balance of the section attempts to expand upon section 8 of the Act, it is *ultra vires*.

[Translation]

(2) L’avis mentionné au paragraphe (1) doit

a) être donné par courrier certifié et affranchi ou de toute autre manière prescrite; et

b) décrire le défaut, évaluer le risque que ce défaut présente pour la sécurité et indiquer les mesures à prendre pour le supprimer.

(3) Dès réception d’un avis mentionné au paragraphe (1), le Ministre doit en fournir tous les détails au ministre ou autre personne de rang équivalent dont relève l’administration relative aux véhicules automobiles dans chaque province.

Il est manifeste que le seul pouvoir de réglementation conféré (conjointement avec le paragraphe 15c)) se trouve à l’alinéa 8(2)a)—«ou de toute autre manière prescrite». Aucune disposition des articles 4 et 7 n’a trait à la «déclaration de défaut; de construction».

Ici encore il n’y a aucune disposition dans la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile équivalente aux nouvelles dispositions ajoutées à l’article 8 de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, aux termes de l’art. 3(3), c. 19, 25-26 Elizabeth II, stipulant que:

«(4) Les fabricants, distributeurs ou importateurs qui donnent au Ministre l’avis mentionné au paragraphe (1) doivent lui présenter tous les trimestres, selon les modalités prescrites, un rapport contenant des renseignements relatifs au défaut.

(5) Les rapports trimestriels visés au paragraphe (4) sont présentés, sauf décision à l’effet contraire du Ministre, durant les deux ans suivant la date de l’avis visé au paragraphe (1).»

A la première ligne de l’article 9(1) du règlement, l’insertion de la phrase, «Pour que la marque puisse être apposée» semble indiquer qu’on a pensé à un pouvoir général qui, en vertu de la loi, permettrait de définir les conditions d’utilisation de la marque nationale de sécurité relative aux pneus. (C’est ce que laisse supposer également le paragraphe 3(2) du règlement, même si cette disposition se réfère directement à l’alinéa 4(1)(b) de la Loi). L’existence d’un tel pouvoir général semble être renforcée par les mots figurant en tête du paragraphe 4(1) de la Loi: «concernant l’emploi de la marque nationale de sécurité relative aux pneus». Toutefois, le paragraphe 4(1) ne fait qu’énumérer certains pouvoirs particuliers portant sur certaines questions particulières. C’est l’énumération des pouvoirs qui est importante et non la formule d’introduction (Voir l’affaire *Paul Munday* ainsi que les commentaires sur la première lettre de M. Driedger). De plus, chacun des pouvoirs particuliers visés au paragraphe 4(1) est assorti des mots «pour que la marque nationale de sécurité relative aux pneus puisse être employée pour ces pneus». Ces mots seraient superflus s’il existait un pouvoir général de prescrire les conditions d’utilisation de la marque.

Par conséquent, la seule partie de l’article 9 qui puisse être considérée comme *intravires* est le paragraphe (4). Dans la mesure où le reste de l’article empiète sur les dispositions de l’article 8 de la Loi, il est *ultra vires*.

[Texte]

5. Section 12

There is no power in section 15 of the Act to make regulations "respecting the seizure of motor vehicle tires", which may or may not extend to keeping records of seizures. It may well be that requiring an inspector to make a file and report would come under section 15(d) of the Act. Further, paragraphs (c)—(e) of subsection (1) of section 12 may well be regarded as relating to detention. But there seems to be no warrant whatever for the obligation purportedly placed by section 12(2) on the owner of a seized tire to sign the inspector's report. Nothing in section 12 of the Act, upon which section 15(c) or (d) might operate, extends so far.

12. (1) No person shall obstruct or hinder an inspector in carrying out his duties or functions under this Act.

(2) No person shall knowingly make any false or misleading statement, either verbally or in writing, to any inspector engaged in carrying out his duties or functions under this Act or the regulations.

(3) Except with the authority of an inspector, no person shall remove, alter or interfere in any way with any motor vehicle tire seized under this Act by an inspector.

6. Section 13(c)(ii)

The enabling power in section 15(a) is one to make regulations respecting detention and for preserving or safeguarding detained tires. In reliance on the power, the rule is made that the inspector may permit a seized tire to be "detained" in the care and control of the person from whom it was seized, but on "such terms and conditions as the inspector may require". The inspector, therefore, has been entrusted with an unregulated discretion to allow detention by an interested party and an unfettered discretion to impose terms and conditions in each case of such detention. If a general set of such terms and conditions will habitually be imposed, they should be set out in the regulations. At the very least, the matters to which the terms and conditions relate should be specified, for only the vague "preserving and safeguarding" can be implied from the Act. But, if the terms and conditions are to vary from case to case, then a power to make a law on the matter of detention and the preserving and safeguarding of tires has been turned into an occasional and ad hoc exercise of arbitrary power on the part of the inspector, who is governed by no rules or standards made by the Governor in Council.

7. Section 15

This section is clearly meant to impose some check on abuses which may arise from the use of section 13(c), 13(c)(ii) in particular. However, it does not seem to be a matter which is in respect of detention or of safeguarding or preserving.

Rather it relates to a separate topic—incrimination. There is no suggestion in section 12 of the Act that an inspector has the power to require anyone to say anything. If a peace officer can

[Traduction]

5. Article 12

L'article 15 de la Loi ne contient aucun pouvoir de réglementation «concernant la saisie de pneus de véhicules automobiles», qui permette d'exiger ou non la tenue des dossiers des saisies. Il se peut que si l'on demande à un inspecteur d'ouvrir un dossier et d'établir un rapport, cela relève du paragraphe 15d) de la Loi. De plus, les alinéas 12(1)c) et e) peuvent être considérés comme ayant trait à la rétention. Cependant, il semble qu'il n'y ait aucun pouvoir d'obliger le propriétaire, à signer le rapport de l'inspecteur, obligation qui serait visée au paragraphe 12(2). Aucune disposition de l'article 12 de la Loi sur laquelle pourraient se fonder les alinéas 15c) ou d) ne va aussi loin.

12. (1) Nul ne doit faire obstacle à un inspecteur dans l'exercice des devoirs ou fonctions que lui confère la présente loi.

(2) Nul ne doit faire sciemment, oralement ou par écrit, de déclaration fausse ou trompeuse à un inspecteur dans l'exercice des devoirs ou fonctions que lui confèrent la présente loi ou les règlements.

(3) Sauf avec l'autorisation d'un inspecteur, nul ne doit enlever du lieu où il se trouve, modifier ou toucher de quelque façon un pneu de véhicule automobile saisi en vertu de la présente loi par un inspecteur.

6. Alinéa 13c)(ii)

Le pouvoir habilitant du paragraphe 15a) permet d'édicter un règlement concernant la rétention, la conservation et la protection des pneus qui ont été saisis. Se fondant sur ce pouvoir, le règlement prévoit que l'inspecteur peut autoriser qu'un pneu retenu soit confié à la personne à laquelle il a été saisi mais «selon les modalités que peut prescrire l'inspecteur». L'inspecteur dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire non réglementé pour autoriser la rétention par une partie intéressée, et un pouvoir discrétionnaire illimité, pour imposer, dans chaque cas, des modalités de rétention. Si un ensemble de modalités doit être imposé, il faudrait l'incorporer au règlement. A tout le moins, les questions auxquelles touchent ces modalités devraient être mentionnées, car la Loi ne mentionne que «la conservation et la protection», ce qui est très vague. Cependant, si les modalités doivent varier d'un cas à l'autre, le pouvoir de légiférer sur la question de la rétention, de la conservation et de la protection des pneus, revient dans chaque cas à l'exercice d'un pouvoir arbitraire de la part de l'inspecteur qui n'est soumis à aucune règle ou norme prescrite par le gouverneur en conseil.

7. Article 15

Cet article a, de toute évidence, pour effet d'imposer un certain contrôle aux abus qui pourraient survenir quant à l'utilisation du paragraphe 13c) et de l'alinéa 13c)(ii) en particulier. Toutefois, il ne semble pas se rapporter à la rétention, à la conservation et à la protection.

Cet article se rapporte plutôt à un sujet distinct—l'incrimination. En effet, l'article 12 de la Loi ne donne pas à penser que l'inspecteur a le droit d'obliger quiconque à dire quoi que

[Text]

not do so, section 12(1) or 12(2) can hardly be taken to imply that an inspector can require statements.

8. *Section 16(3)*

Section 15(b) of the Act gives power to the Governor in Council to make regulations respecting disposition of forfeited motor vehicle tires. Yet section 16(3) of the Regulations gives to the Minister the power, unfettered by standards, to govern disposition, of a class of tires which section 16(1)(a) must be construed as giving the Minister power to determine in the first place. The Minister may determine that his Department shall retain all tires for the purposes of experimentation or research, but then determine that any one or more of those tires may be disposed of as he sees fit. What was a rule-making power in the Governor in Council has become a personal and uncontrolled discretion of the Minister, who might give the forfeited tires to his nephew.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions by members?

The Vice-Chairman: I really think that most of the questions are contained in the comments, that if we send these comments along surely we will get some kind of a response. It may make it much more easy to consider when it appears before us the next time. It is very complex and complicated, and unless our counsel is able to give us sort of a thumbnail overview of what is really wrong with what we have . . .

Mr. Eglington: I think the comment can be broken up into two parts. One deals with the attempt to do these regulations as has been done under the Motor Vehicle Safety regime, not the Motor Vehicle Tire Safety but the Motor Vehicle Safety regime, but the acts are different and the amendments that were carried to the Motor Vehicle Safety Act were not carried to the Motor Vehicle Tire Safety Act. So that the enabling powers are much more limited, but the same regime has been established for dealing with tires as for cars.

• 1150

The second part deals with matters which have come up fairly consistently—indeed, they were before the committee last week—the disposition of the forfeited and seized goods at the discretion of an official, and in this case there is also an added problem of self-incrimination.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is the problem of improper administration here, is there not?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It looks as if there had been some pretty careless work here, to put it mildly.

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, that the attitude of the other side, if I can use that expression, is likely to be that anything could be put in these regulations, or virtually anything, as a condition of the use of the national mark, but that is not what the enabling power says and I think it is important to emphasize this point.

[Translation]

ce soit. Si un agent de la paix ne peut le faire, il est difficile de recourir aux paragraphes 12(1) et 12(2) pour leur faire dire que l'inspecteur peut exiger certaines déclarations.

8. *Paragraphe 16(3)*

Le paragraphe 15b) de la Loi habilite le gouverneur en conseil à édicter des règlements concernant la disposition des pneus de véhicules à moteur qui ont été confisqués. Selon le paragraphe 16(3) du règlement, le Ministre peut ordonner la disposition d'une catégorie de pneus, et selon le paragraphe 16(1), il dispose d'un choix. Choix de déterminer si son ministère conservera tous les pneus à des fins d'expérimentation ou de recherche; il doit déterminer ensuite s'il disposera à son gré d'un ou de plusieurs de ces pneus. Ce qui était un pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil est devenu un pouvoir discrétionnaire personnel illimité du ministre qui pourrait aller jusqu'à donner les pneus confisqués à qui bon lui semblerait.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

Le vice-président: Je pense que la plupart des questions que l'on aurait à poser se trouvent déjà dans les commentaires, et si nous les annexons au procès verbal, il serait plus facile pour nous d'étudier ce règlement plus tard. C'est un document très compliqué, mais notre conseiller juridique pourrait peut-être nous donner un résumé.

M. Eglington: Nous pourrions diviser mes commentaires en deux parties. La première partie tente de modifier ces règlements comme on les a modifiés aux termes du programme de sécurité des véhicules automobiles, non pas de la sécurité des pneus de véhicules automobiles, mais de la sécurité des véhicules automobiles, en effet, les lois sont différentes parce que les amendements apportés à la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles n'ont pas été apportés à la Loi sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles. Les pouvoirs habilitants sont beaucoup plus limités, mais on a établi pour les pneus le même régime que pour les véhicules.

La deuxième partie traite de questions qui reviennent assez fréquemment sur le tapis . . . en fait il en a été question au comité la semaine dernière . . . il s'agit de la disposition, au gré d'un fonctionnaire, des biens confisqués et saisis et ici s'ajoute une autre difficulté, en ce sens que le fonctionnaire pourrait s'incriminer lui-même.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y a possibilité d'administration abusive ici, n'est-ce pas?

M. Eglington: En effet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble qu'il y ait eu un peu de négligence ici, pour ne pas dire davantage.

M. Eglington: Je crois, monsieur le président que l'autre partie, si vous me permettez cette expression, est d'avis qu'on pourrait inclure pratiquement n'importe quoi dans ces règlements, comme condition d'utilisation de la marque nationale, mais ce n'est pas ce que dit la disposition conférant les

[Texte]

Of course, the phrase, "as a condition of the use of the national tire safety mark," is repeated in the enumerated powers, and is not a general power which can be used to make any regulations the Governor in Council sees fit.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In other words, it is not possible for the regulating authority to take refuge under that noble word "respecting."

Mr. Eglington: They may attempt to do so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But it is not properly possible, shall we say?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What do members feel about this? My own impulse is to agree with the Vice-Chairman that we should draw all this to the attention of the people responsible for the regulation and see what kind of reply they have.

Mr. McKinley: I remember, Mr. Chairman, when this bill was before the House and a lot of members were concerned about it, the problems that it would cause people in the industry. So I think some of the comments are very valid.

Mr. Baker: If I recollect the bill, the substance of the bill was so... the actual substance of the statute itself was so much that everything was going to be done by regulation and we might as well start off on the right foot. It is not a very complicated, long bill, as I recollect it.

Mr. Eglington: No. I think that is correct, Mr. Baker, but when the Motor Vehicle Safety Act was subsequently amended there were no amendments carried to the Tire Safety Act.

The Vice-Chairman: Should there not be some sort of relationship between the two acts, because you have the same kind of standards apply?

Mr. Eglington: I think the enforcing department does keep the two in tandem, because they have set up virtually the same regime for motor vehicles as for motor vehicle tires. It is just that the acts are different.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, but in effect what the Vice-Chairman is suggesting, if I understood him correctly, is that they ought to have amended the other act in the same way as...

Miss Mayrand: Absolutely.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You would have the same legal basis for the same type of regulation.

Is everybody agreed, then, that counsel should draw this to the attention of the authority concerned and see what they have to say about it? Perhaps they can produce a reply which would satisfy us. I am afraid that I am a little skeptical on the point, but we shall see.

Mr. Baker: Mr. Chairman, could I ask you a question, sir, through you to Mr. Eglington? Is it within our purview to

[Traduction]

pouvoirs habilitants et je pense qu'il est important de le souligner.

L'expression «pour que la marque nationale de sécurité relative aux pneus puisse être employée», revient à maintes reprises dans l'énumération des pouvoirs, et il ne s'agit pas d'un pouvoir général que peut utiliser le gouverneur en conseil pour établir les règlements qu'il juge appropriés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Autrement dit, l'autorité réglementaire ne peut pas se réfugier derrière le mot «concernant».

M. Eglington: Il est possible qu'elle le tente.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais ce ne serait pas approprié, dirons-nous?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'en pensent les membres du Comité? Je suis incliné à dire comme le vice-président que nous devrions porter ces questions à l'attention des responsables de la rédaction des règlements pour voir quelle sorte de réponse ils nous donneront.

M. McKinley: Je me souviens, monsieur le président, que lors de l'étude du projet de loi à la Chambre, beaucoup de députés s'inquiétaient des problèmes qu'il engendrerait pour les membres de l'industrie. Je crois donc que certains des commentaires sont très valables.

M. Baker: Si ma mémoire est fidèle, le sujet même du projet de loi était tellement... en fait, le sujet de la loi même était tel que tout devait se faire par voie de règlement et il faudrait tout aussi bien partir du bon pied. Le projet de loi n'était pas très compliqué ni très long, si je me souviens bien.

M. Eglington: Non. Je crois que vous avez raison, monsieur Baker, mais lorsqu'on a par la suite modifié la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, aucun amendement n'a été apporté à la Loi sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles.

Le vice-président: Ne devrait-il pas y avoir une sorte de lien entre les deux lois, puisqu'il faut appliquer le même type de norme?

M. Eglington: Je pense que le ministère intéressé les applique en tandem, car on a établi virtuellement le même régime pour les véhicules automobiles que pour les pneus des véhicules automobiles. C'est tout simplement que les lois diffèrent.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, mais si j'ai bien compris, le vice-président est d'avis qu'il faudrait modifier l'autre loi de la même manière que...

Mlle Mayrand: Absolument.

Le coprésident (sénateur Forsey): On aurait ainsi la même base législative pour établir le même genre de règlement.

Êtes-vous tous d'accord pour que le conseiller porte cette question à l'attention des autorités intéressées pour voir ce qu'elles ont à dire. Nous aurons peut-être une réponse qui nous satisfera; j'en doute, mais nous verrons.

M. Baker: Monsieur le président, pourrais-je poser une question à M. Eglington par votre entremise? Avons-nous

[Text]

recommend changes in the statutes too? If this creates a problem, if they are attempting to act in tandem without the authority to do it, or at least the authority is questionable, can we suggest that they might consider looking at the statute as well?

Mr. Eglington: I think, Mr. Baker, that it would be quite legitimate for the Committee to draw the attention of the two Houses to the problem caused by the absence of the statutory authority. This question of commenting on statutory provisions came up in some rather heated discussions leading up to the adoption of the second report when Mr. Goodale was of the view that we could not comment at all on statutory provisions. I think that is a fair statement of his views. And in the second report the Committee did comment on a large number of statutory provisions. But I can see no reason why the Committee cannot draw to the attention of the two Houses the problems that are caused by certain statutory . . .

• 1155

Mr. Baker: Nor do I. Thank you.

Miss Mayrand: Also, I think that in pointing out and asking all these questions to the department they may very well feel that they need this power in order to implement or enforce the legislation and this will give them some . . .

Mr. Baker: Clout.

Miss Mayrand: . . . in order to get the amended legislation, because it is very possible that the department feels that it needs these powers. It is still objectionable according to our criteria that they try to do it without the appropriate legislation but, like this, it can help them in getting the legislation they really need.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am very strongly of the opinion that we have the right to draw the attention of the two Houses to difficulties that arise out of legislation. Obviously we cannot order anybody to do anything but we can say, it seems to me, to the two Houses, here is our problem, and the Houses might consider the necessity of amending legislation.

Mr. Baker: And I think that is important, especially when we, I think, have seen in my time here two bills to correct anomalies etc. in the statute law. This kind of omnibus bill is, I think, a fairly good one and this reinforces that practice, or comes close to reinforcing it anyway.

Mr. Eglington: And it might be slightly different in that the statutory amendment bills we have had are supposed to be noncontroversial.

Mr. Baker: I know this could be controversial. That is why I amended my last statement to say "reinforce the practice".

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, anything else on that? I presume we can turn to the next one. SOR/77-981—Saskatchewan Hog Marketing Levies Order, where we have a very brief comment from counsel.

[Translation]

également l'intention d'apporter des modifications aux lois en question? Si l'application concertée des deux lois pose des difficultés parce qu'aucune disposition législative ne l'autorise, ou du moins parce que cette autorisation est douteuse, pouvons-nous suggérer qu'on examine également les lois elles-mêmes?

M. Eglington: Je suppose, monsieur Baker, qu'il serait tout à fait opportun que le Comité signale aux deux Chambres les difficultés causées par l'absence d'une autorisation statutaires. C'est au cours des discussions assez animées conduisant à l'adoption du deuxième rapport que cette question de commenter les dispositions statutaires a été évoquée. M. Goodale était d'avis que nous ne pouvions faire aucun commentaire sur les dispositions statutaires. Je ne vois personnellement aucune raison pour laquelle le comité ne pourrait attirer l'attention des deux Chambres sur les problèmes causés par certaines dispositions statutaires . . .

M. Baker: Moi non plus. Je vous remercie.

Mlle Mayrand: Je crois également qu'en signalant tout ceci à l'attention des ministères et en leur posant toutes ces questions, ceux-ci estimeront peut-être qu'ils ont besoin des pouvoirs nécessaires afin d'appliquer la législation, ce qui leur donnera une certaine . . .

M. Baker: Influence.

Mlle Mayrand: . . . ce qui permettra d'avoir de nouvelles dispositions. Il est fort possible en effet que les ministères estiment avoir besoin de tels pouvoirs. D'après nos critères, on peut se demander s'ils pourront le faire sans une nouvelle loi, mais de toute façon cela pourrait les aider en ce sens.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'estime personnellement que nous avons certainement le droit d'attirer l'attention des deux Chambres sur les difficultés que nous pose la loi. Il est certain que nous ne pouvons donner d'ordre en ce domaine, mais nous pouvons très bien expliquer aux deux Chambres quel est notre problème afin qu'elles puissent étudier la nécessité de modifier la loi.

M. Baker: Je crois que c'est important surtout quand deux projets de loi ont été déposés permettant de corriger les anomalies de la législation, et cela depuis que je suis député. Ce bill omnibus est assez bon et renforce cette façon de procéder ou en tout cas y contribue.

M. Eglington: Et il est un peu différent des projets de loi prévoyant des amendements statutaires qui théoriquement ne portaient pas à controverse.

M. Baker: Et je sais que ce bill omnibus pourrait faire l'objet de controverse et c'est la raison pour laquelle j'ai modifié ma dernière intervention et que j'ai parlé de renforcer cette façon de procéder.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il quelque chose d'autre à cet égard? Je suppose que nous pouvons passer au règlement suivant: DORS/77-981, Ordonnance sur les contri-

[Texte]

SASKATCHEWAN HOG MARKETING LEVIES ORDER

Agricultural Products Marketing Act

April 3, 1978

1. The preamble fails to recite the relevant section of the Saskatchewan Hog Order, which is section 4 as added to that Order by SOR/77-442.

2. The certificate mentioned in section 5(a) of the Order is a dispensation certificate as properly referred to and as defined in section 8 of the Marketing Regulations. This misprint has been pointed out to the appropriate Authority.

3. The drafting of section 5(d) is elliptical but the meaning is sufficiently clear.

The Vice-Chairman: I am sorry.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sorry.

The Vice-Chairman: I was just going to ask if I could assume we have already asked them to recite the relevant section pertaining to the first comment of our counsel.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson, we have asked them many times.

The Vice-Chairman: Are they going to do it?

Mr. Eglington: Well, the Department of Agriculture has a very difficult time in seeing that these things are observed religiously by provincial authorities and I think, by and large, the Department of Agriculture does an excellent job in acting, as the Committee's spokesman really, in these matters and it is very, very rarely that the authority is left out.

The Vice-Chairman: And as far as the other two items, they have been disposed of.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Nothing further then? SOR/77-1048, SOR/77-1049—Explosives Regulations, amendments. And we have a brief comment from counsel here. The comment on the other case does not really need to be printed, I think, does it?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): A brief comment here which I am inclined to think ought to be printed, ought it not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman, I think it is useful to note when bad things are undone.

EXPLOSIVES REGULATIONS, amendment
Explosives Act
P.C. 1977-3288
March 28, 1978

[Traduction]

butions de commercialisation des porcs de la Saskatchewan. Nous avons un bref commentaire de notre avocat.

ORDONNANCE SUR LES CONTRIBUTIONS DE COMMERCIALISATION DES PORCS DE LA SASKATCHEWAN

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Le 3 avril 1978

1. Le préambule ne cite pas l'article pertinent de l'Ordonnance sur les contributions de commercialisation des porcs de la Saskatchewan, c'est-à-dire l'article 4 qui a été ajouté à cette Ordonnance en vertu du—DORS/77-442.

2. Dans la version anglaise, le certificat dont il est question à l'article 5a) de l'Ordonnance est un dispensation certificate, comme il convient de l'appeler et comme il est défini à l'article 8 du règlement de commercialisation. Cette coquille a été signalée aux autorités concernées.

3. Le libellé de l'article 5d) est elliptique mais le sens en est suffisamment clair.

Le vice-président: Je m'excuse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse.

Le vice-président: A-t-on déjà demandé de citer l'article pertinent se rapportant au premier commentaire de notre avocat?

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson, de nombreuses fois.

Le vice-président: Les ministères s'en tiendront-ils à cette façon de procéder?

M. Eglington: Le ministère de l'Agriculture a beaucoup de mal à s'assurer que les autorités provinciales respectent religieusement cette disposition. Je crois que, de façon générale, le ministère de l'Agriculture remplit de façon excellente sa tâche de porte-parole du comité et ce n'est que très rarement qu'il oublie de signaler les pouvoirs invoqués.

Le vice-président: Et en ce qui concerne les deux autres questions, elles ont été réglées n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Rien d'autre alors? Passons donc au règlement suivant DORS/77-1048, DORS/77-1049—Règlements sur les explosifs—modification. Nous avons un bref commentaire de notre conseiller. Le commentaire au sujet de l'autre cas n'a pas besoin d'être imprimé n'est-ce pas?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y a un bref commentaire qui devrait sans doute être imprimé n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président, je crois qu'il est utile de noter les corrections qui sont apportées à certains problèmes.

RÈGLEMENTS SUR LES EXPLOSIFS—modification
Loi sur les explosifs
C.P. 1077-3288
Le 28 mars 1978

[Text]

recommend changes in the statutes too? If this creates a problem, if they are attempting to act in tandem without the authority to do it, or at least the authority is questionable, can we suggest that they might consider looking at the statute as well?

Mr. Eglington: I think, Mr. Baker, that it would be quite legitimate for the Committee to draw the attention of the two Houses to the problem caused by the absence of the statutory authority. This question of commenting on statutory provisions came up in some rather heated discussions leading up to the adoption of the second report when Mr. Goodale was of the view that we could not comment at all on statutory provisions. I think that is a fair statement of his views. And in the second report the Committee did comment on a large number of statutory provisions. But I can see no reason why the Committee cannot draw to the attention of the two Houses the problems that are caused by certain statutory . . .

• 1155

Mr. Baker: Nor do I. Thank you.

Miss Mayrand: Also, I think that in pointing out and asking all these questions to the department they may very well feel that they need this power in order to implement or enforce the legislation and this will give them some . . .

Mr. Baker: Clout.

Miss Mayrand: . . . in order to get the amended legislation, because it is very possible that the department feels that it needs these powers. It is still objectionable according to our criteria that they try to do it without the appropriate legislation but, like this, it can help them in getting the legislation they really need.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am very strongly of the opinion that we have the right to draw the attention of the two Houses to difficulties that arise out of legislation. Obviously we cannot order anybody to do anything but we can say, it seems to me, to the two Houses, here is our problem, and the Houses might consider the necessity of amending legislation.

Mr. Baker: And I think that is important, especially when we, I think, have seen in my time here two bills to correct anomalies etc. in the statute law. This kind of omnibus bill is, I think, a fairly good one and this reinforces that practice, or comes close to reinforcing it anyway.

Mr. Eglington: And it might be slightly different in that the statutory amendment bills we have had are supposed to be noncontroversial.

Mr. Baker: I know this could be controversial. That is why I amended my last statment to say "reinforce the practice".

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, anything else on that? I presume we can turn to the next one. SOR/77-981—Saskatchewan Hog Marketing Levies Order, where we have a very brief comment from counsel.

[Translation]

également l'intention d'apporter des modifications aux lois en question? Si l'application concertée des deux lois pose des difficultés parce qu'aucune disposition législative ne l'autorise, ou du moins parce que cette autorisation est douteuse, pouvons-nous suggérer qu'on examine également les lois elles-mêmes?

M. Eglington: Je suppose, monsieur Baker, qu'il serait tout à fait opportun que le Comité signale aux deux Chambres les difficultés causées par l'absence d'une autorisation statutaires. C'est au cours des discussions assez animées conduisant à l'adoption du deuxième rapport que cette question de commenter les dispositions statutaires a été évoquée. M. Goodale était d'avis que nous ne pouvions faire aucun commentaire sur les dispositions statutaires. Je ne vois personnellement aucune raison pour laquelle le comité ne pourrait attirer l'attention des deux Chambres sur les problèmes causés par certaines dispositions statutaires . . .

M. Baker: Moi non plus. Je vous remercie.

Mlle Mayrand: Je crois également qu'en signalant tout ceci à l'attention des ministères et en leur posant toutes ces questions, ceux-ci estimeront peut-être qu'ils ont besoin des pouvoirs nécessaires afin d'appliquer la législation, ce qui leur donnera une certaine . . .

M. Baker: Influence.

Mlle Mayrand: . . . ce qui permettra d'avoir de nouvelles dispositions. Il est fort possible en effet que les ministères estiment avoir besoin de tels pouvoirs. D'après nos critères, on peut se demander s'ils pourront le faire sans une nouvelle loi, mais de toute façon cela pourrait les aider en ce sens.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'estime personnellement que nous avons certainement le droit d'attirer l'attention des deux Chambres sur les difficultés que nous pose la loi. Il est certain que nous ne pouvons donner d'ordre en ce domaine, mais nous pouvons très bien expliquer aux deux Chambres quel est notre problème afin qu'elles puissent étudier la nécessité de modifier la loi.

M. Baker: Je crois que c'est important surtout quand deux projets de loi ont été déposés permettant de corriger les anomalies de la législation, et cela depuis que je suis député. Ce bill omnibus est assez bon et renforce cette façon de procéder ou en tout cas y contribue.

M. Eglington: Et il est un peu différent des projets de loi prévoyant des amendements statutaires qui théoriquement ne portaient pas à controverse.

M. Baker: Et je sais que ce bill omnibus pourrait faire l'objet de controverse et c'est la raison pour laquelle j'ai modifié ma dernière intervention et que j'ai parlé de renforcer cette façon de procéder.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il quelque chose d'autre à cet égard? Je suppose que nous pouvons passer au règlement suivant: DORS/77-981, Ordonnance sur les contri-

[Texte]

SASKATCHEWAN HOG MARKETING LEVIES ORDER

Agricultural Products Marketing Act

April 3, 1978

1. The preamble fails to recite the relevant section of the Saskatchewan Hog Order, which is section 4 as added to that Order by SOR/77-442.

2. The certificate mentioned in section 5(a) of the Order is a dispensation certificate as properly referred to and as defined in section 8 of the Marketing Regulations. This misprint has been pointed out to the appropriate Authority.

3. The drafting of section 5(d) is elliptical but the meaning is sufficiently clear.

The Vice-Chairman: I am sorry.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sorry.

The Vice-Chairman: I was just going to ask if I could assume we have already asked them to recite the relevant section pertaining to the first comment of our counsel.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson, we have asked them many times.

The Vice-Chairman: Are they going to do it?

Mr. Eglington: Well, the Department of Agriculture has a very difficult time in seeing that these things are observed religiously by provincial authorities and I think, by and large, the Department of Agriculture does an excellent job in acting, as the Committee's spokesman really, in these matters and it is very, very rarely that the authority is left out.

The Vice-Chairman: And as far as the other two items, they have been disposed of.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Nothing further then? SOR/77-1048, SOR/77-1049—Explosives Regulations, amendments. And we have a brief comment from counsel here. The comment on the other case does not really need to be printed, I think, does it?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): A brief comment here which I am inclined to think ought to be printed, ought it not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman, I think it is useful to note when bad things are undone.

EXPLOSIVES REGULATIONS, amendment

Explosives Act

P.C. 1977-3288

March 28, 1978

[Traduction]

butions de commercialisation des porcs de la Saskatchewan. Nous avons un bref commentaire de notre avocat.

ORDONNANCE SUR LES CONTRIBUTIONS DE COMMERCIALISATION DES PORCS DE LA SASKATCHEWAN

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

Le 3 avril 1978

1. Le préambule ne cite pas l'article pertinent de l'Ordonnance sur les contributions de commercialisation des porcs de la Saskatchewan, c'est-à-dire l'article 4 qui a été ajouté à cette Ordonnance en vertu du—DORS/77-442.

2. Dans la version anglaise, le certificat dont il est question à l'article 5a) de l'Ordonnance est un dispensation certificate, comme il convient de l'appeler et comme il est défini à l'article 8 du règlement de commercialisation. Cette coquille a été signalée aux autorités concernées.

3. Le libellé de l'article 5d) est elliptique mais le sens en est suffisamment clair.

Le vice-président: Je m'excuse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse.

Le vice-président: A-t-on déjà demandé de citer l'article pertinent se rapportant au premier commentaire de notre avocat?

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson, de nombreuses fois.

Le vice-président: Les ministères s'en tiendront-ils à cette façon de procéder?

M. Eglington: Le ministère de l'Agriculture a beaucoup de mal à s'assurer que les autorités provinciales respectent religieusement cette disposition. Je crois que, de façon générale, le ministère de l'Agriculture remplit de façon excellente sa tâche de porte-parole du comité et ce n'est que très rarement qu'il oublie de signaler les pouvoirs invoqués.

Le vice-président: Et en ce qui concerne les deux autres questions, elles ont été réglées n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Rien d'autre alors? Passons donc au règlement suivant DORS/77-1048, DORS/77-1049—Règlements sur les explosifs—modification. Nous avons un bref commentaire de notre conseiller. Le commentaire au sujet de l'autre cas n'a pas besoin d'être imprimé n'est-ce pas?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y a un bref commentaire qui devrait sans doute être imprimé n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président, je crois qu'il est utile de noter les corrections qui sont apportées à certains problèmes.

RÈGLEMENTS SUR LES EXPLOSIFS—modification

Loi sur les explosifs

C.P. 1077-3288

Le 28 mars 1978

[Text]

1. Much of this amendment is devoted to metrifying the Regulations.

2. The new section 47(1) (section 4 of the amending schedule) eliminates an unauthorized sub-delegation of rule-making power by deleting after the word "may" the words "subject to such conditions and restrictions as in his opinion may be required for the public safety".

3. *Criterion 14*—The phrases "other suitable substance" and "isolated highways" where they appear in sections 12(6)(c)(ii) and 47(2)(a) of the Regulations (sections 1 and 4 of the amending schedule) may be thought a trifle vague. On the other hand, they might be regarded as taking on a sufficiently clear meaning from their respective contexts.

4. The new sections 70 and 71 (section 10 of the amending schedule) merely replace "Minister" with "Chief Inspector". A reading of the Part of the Regulations in which those sections appear does not seem to identify when smoking and matches will be allowed. This is a problem probably best left until the Consolidation of the Regulations appears.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The first part of the comment is clearly explanatory. The second apparently indicates that our views have been met. An unauthorized subdelegation.

Mr. Eglington: The Committee's views in general. The Committee had never had occasion to consider the explosive regulations before.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, but this is satisfactory.

Now then the other two are of more substance. The first one has to do with vagueness, "but the phrases questioned might be regarded as taking on sufficiently clear meaning from their respective contexts." And this last comment suggests that we can leave this over for the time being until the consolidation appears. So it does not really require to be followed up at the moment very much, does it? Questions? Comments?

Now, next we come to Federal Court Rules, amendments...

• 1200

Mr. Eglington: There is a second Explosives amendment.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I thought I had mentioned that. Yes, the second one has a long series of comments. Yes, yes—sorry.

So, SOR/77-1049 has a long series of comments of considerable importance, I think, which of course must be printed.

EXPLOSIVES REGULATIONS, amendment
Explosives Act
P.C. 1977-3289
March 28, 1978

1. The new section 19(1) (section 5 of the amending schedule) is an improvement on the old as the test is cast in objective form and the object and purpose of the discretion granted are described. The old section 19(1) read:

[Translation]

1. L'essentiel de cette modification est consacré à la conversion métrique des règlements.

2. Le nouveau paragraphe 47(1) (article 4 de l'annexe modificatrice) supprime une sous-délégation non autorisée du pouvoir de réglementation en omettant après le terme «peut» l'expression «sous réserve des conditions et restrictions qu'il juge pouvoir être prises dans l'intérêt de la sécurité publique».

3. *Critère 14*—Les expressions «autre substance appropriée» et «routes isolées» qui figurent au sous-alinéa 12(6)c)(ii) et à l'alinéa 47(2)a) des règlements (articles 1 et 4 de l'annexe modificatrice) peuvent sembler un peu vagues. D'autre part, on peut estimer que leur signification est assez claire dans leurs contextes respectifs.

4. Les nouveaux articles 70 et 71 (article 10 de l'annexe modificatrice) ne font que remplacer «ministre» par «inspecteur en chef». Ces articles ne semblent pas préciser les circonstances dans lesquelles il est permis de fumer ou d'avoir des allumettes en sa possession. Il faudra probablement attendre la refonte des règlements pour résoudre ce problème.

Le coprésident (sénateur Forsey): La première partie du commentaire vise à donner des explications. La deuxième indique que des rectifications ont été apportées selon nos desirs. Il s'agit d'une sous-délégation non-autorisée.

M. Eglington: En fait, il s'agit du point de vue du comité en général, car le comité n'a jamais eu l'occasion d'étudier les règlements sur les explosifs auparavant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, mais je crois que les explications sont satisfaisantes.

Quant aux deux autres paragraphes, le premier porte sur le manque de précision mais les expressions qui ne nous semblaient pas claires le deviennent dans leur contexte respectif. Ce qui semble suggérer que nous abandonnions la question jusqu'au moment de la codification. Nous ne devrions pas nous en inquiéter beaucoup à l'heure actuelle, n'est-ce pas? Y a-t-il des questions ou des commentaires?

Passons maintenant au règlement sur la Cour fédérale, modifications.

M. Eglington: Il y a une deuxième modification au règlement sur les explosifs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je croyais l'avoir mentionnée. La deuxième modification comporte une longue série de remarques. Excusez-moi.

DORS/77-1049 comporte une longue série de remarques très importantes qui doivent bien sûr être imprimées.

RÈGLEMENTS SUR LES EXPLOSIFS—modification
Loi sur les explosifs
C.P. 1977-3289
Le 28 mars 1978

1. Le nouveau paragraphe 19(1) (article 5 de l'annexe modificatrice) représente une amélioration par rapport à l'ancien, car l'essai est présenté sous une forme objective et l'objet et le but de la discrétion accordée sont décrits. L'ancien paragraphe 19(1) se lisait comme suit:

[Texte]

“Explosives submitted for authorization are subject to such of the tests enumerated in subsection (2) as the Chief Inspector considers necessary or desirable.”

The same object and purpose as are contained in the new section 19(1) are repeated in the new section 20.1 and given the limitation thus imposed on the discretion granted, and the paramount importance of safety, the use of the “he is satisfied” test may be unobjectionable. It would, of course, still be possible to cast the section in objective terms by omitting the words “he is satisfied”. The Chief Inspector would still make the decision on the basis of the results from the tests.

2. It might be desirable that the decision in writing referred to in the new section 20.2(1) contain reasons where the decision is not to authorize the explosive.

3. The old section 23, revoked by section 8 of the amending schedule, was of doubtful validity in purporting to permit the Minister to cancel or suspend a licence for any reason he deemed sufficient. The formula for cancellation and suspension now used is “by reason of discontinuance or misuse” (see new sections 25 and 26.1 (sections 9 and 10 of the amending schedule)). The enabling power allows regulations to be made “providing for the cancellation and suspension of licences, permits and certificates”. The concept of discontinuance is clear enough. The word “misuse”, however, raises some queries. Does it mean something more or less than breach of the Act and the Regulations?

4. The new section 25 (section 9 of the amending schedule) is in the same terms as the old except that the Chief Inspector has been substituted for the Minister and the grounds for cancellation and suspension have been set out. One wonders what is gained by making the section depend upon the opinion of the Chief Inspector. An enquiry could go to the Department as to why this form of drafting was used.

5. The new section 77 (section 21 of the amending schedule) sets out precisely what records are to be kept. The old section 77 left the matter at large: “shall keep a record of the issue of explosives from the factory”. The new section 94 is likewise far more specific than the old.

While there is no specific, applicable head of power in the enabling section 4 of the Act, the heads of power enumerated there, in the context of an Act relating to explosives, are probably broad enough to ground both sections 77 and 94 of the Regulations.

6. The new section 136.5(1) (bottom of page 12 of the amendment) grants sweeping powers of seizure, not only to inspectors but also to peace officers.

Section 4 of the Act grants no power to make regulations providing for, with respect to, or allowing seizure. Instead the

[Traduction]

Les explosifs envoyés en vue d'obtenir une autorisation doivent être assujettis aux essais que l'inspecteur en chef juge nécessaires ou opportuns parmi ceux qu'on énumère au paragraphe (2).

Les mêmes objets et buts contenus dans le nouveau paragraphe 19(1) sont repris dans le nouvel article 20.1 et étant donné la limite ainsi imposée à la discrétion accordée, et l'importance considérable de la sécurité, le bien-fondé de l'expression «il est convaincu» peut être acceptable. Il serait sans doute toujours possible de donner plus d'objectivité à l'article, en omettant l'expression «il est convaincu». L'inspecteur en chef n'en devrait pas moins continuer de prendre la décision en se fondant sur les résultats des essais.

2. Il serait souhaitable que la décision communiquée par écrit, et mentionnée dans le nouveau paragraphe 20.2(1), énonce les raisons d'un refus d'autoriser les explosifs.

3. L'ancien article 23, abrogé par l'article 8 de l'annexe modificatrice, avait une valeur discutable, puisqu'il permettait au ministre d'annuler ou de suspendre un permis pour n'importe quelle raison qu'il jugeait suffisante. Il faut maintenant que ce soit «par raison de cessation ou d'abus» (voir les nouveaux articles 25 et 26.1) (articles 9 et 10 de l'annexe modificatrice). Le pouvoir habilitant permet que des règlements soient édictés afin de «pourvoir à l'annulation et à la suspension de ces licences, permis et certificats». Le concept de cessation est suffisamment clair. Mais celui d'abus, ne l'est pas autant. Faut-il voir dans ce mot «abus» quelque chose de plus grave ou de moins grave qu'une infraction à la loi et aux règlements?

4. Le nouvel article 25 (article 9 de l'annexe modificatrice) est formulé comme l'ancien sauf que l'inspecteur en chef remplace le ministre et que les motifs de l'annulation et de la suspension sont exposés. On s'interroge sur les avantages de subordonner l'article à l'opinion de l'inspecteur en chef. On pourrait demander au ministère pourquoi ce libellé a été utilisé.

5. Le nouvel article 77 (article 21 de l'annexe modificatrice) énonce avec précision quels dossiers doivent être gardés. L'ancien article 77 demeurerait très vague à ce sujet: «doit inscrire les livraisons d'explosifs dans un registre». Le nouvel article 94 est donc beaucoup plus précis que l'ancien. Bien qu'on ne trouve aucune autorisation précise dans l'énumération habilitante de l'article de la Loi, les sources de pouvoir, qui y sont énumérées, prises dans le contexte d'une loi relative aux explosifs, sont probablement assez vastes pour servir de fondement aux articles 77 et 94 du Règlement.

6. Le nouveau paragraphe 136.5(1) (au bas de la page 12 de la modification) accorde de vastes pouvoirs de saisie, non seulement aux inspecteurs mais encore aux agents de la paix.

L'article 4 de la Loi n'accorde aucun pouvoir d'édicter des règlements destinés à prévoir, viser ou permettre une saisie. En

[Text]

Act itself deals with seizure explicitly in section 15(5) by providing that:

“(5) An inspector may seize any explosive that he reasonably believes is not an authorized explosive or in respect of which he reasonably believes an offence under the Act has been committed.”

To the extent that section 136.5(1) may go beyond section 15(5) of the Act, the Department should be asked to identify and to explain the enabling authority relied upon.

7. The new section 136.5(2) confers a power on the Minister which is identical to the general power given to the Minister by the Act (section 25(2):

“Any explosive that appears to the Minister to be abandoned, or to have deteriorated and to be a danger to persons or property may be seized and destroyed or otherwise disposed of by such person, in such manner and at such time and place as the Minister may direct.”

If this statutory power is not seen as extending to seized explosives, thus making section 136.5(2) of the Regulations necessary, it is difficult to see whence comes the authority to make that sub-section, since the Act confers no regulation-making powers dealing with seized explosives or their disposition and section 15(6) of the Act seems to contemplate retention of seized explosives until conclusion of proceedings (subject, one might have thought, to the power in section 25(2) of the Act). It is possible that section 4(h) is relied upon

“(h) for the safety of the public and of . . .

(ii) persons engaged in the handling . . . of explosives.”

8. The new section 136.6 contains a prohibition on possession of authorized explosives in defined circumstances. While a power to make regulations “respecting the possession of explosives” would not ordinarily be taken to extend to prohibiting possession, whether absolutely or conditionally, the context of the Act, which contains many prohibitions, and the dangerous nature of the matter being regulated would indicate that a court would easily infer the power to prohibit.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If there are no questions from anybody else, I would like to ask counsel if he has some summary that he would like to give us or something to which he would particularly like to draw our attention, or some action which he thinks is required.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, in each case, with regard to our counsel's comments—there are some eight itemized comments—there is a form of a recommendation, I would assume to the department, to explain or to redraft. I think, in each case, we could probably agree with what our counsel has stated. I have no queries with regard to any of them, as far as that goes.

Mr. Baker: I agree.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baker appears to agree. Mr. McKinley, have you any observations that you would like to make?

[Translation]

fait, la Loi elle-même traite de la saisie de façon explicite au paragraphe 15(5) dans les termes suivants:

«(5) Un inspecteur peut saisir tout explosif qu'il a raisonnablement lieu de croire ne pas être un explosif autorisé ou à l'égard duquel il croit raisonnablement qu'a été commise une infraction à la présente loi.»

Il est possible que la portée du paragraphe 136.5(1) excède celle du paragraphe 15(5) de la Loi et c'est pourquoi le Ministère devrait pouvoir identifier et expliquer le pouvoir habilitant sur lequel il se fonde.

7. Le nouveau paragraphe 136.5(2) confère au ministre un pouvoir identique au pouvoir général qui est accordé au ministre par la Loi (paragraphe 25(2):

«(2) Tout explosif qui de l'avis du Ministre, est abandonné ou détérioré et constitue un danger pour les personnes ou les biens, peut être saisi et détruit, ou il peut en être disposé autrement par la personne, de la manière, à l'époque et à l'endroit que le Ministre peut déterminer.»

Si ce pouvoir statuaire n'est pas supposé s'étendre aux saisies d'explosifs, ce qui rendrait alors le paragraphe 136.5(2) du règlement nécessaire, il est difficile de voir d'où vient l'autorité pour édicter ce paragraphe, puisque la Loi ne confère aucun pouvoir de réglementation traitant des saisies d'explosifs ou de la façon d'en disposer et le paragraphe 15(6) de la Loi semble prévoir que l'on conserve les explosifs saisis jusqu'à la fin des délibérations (sous réserve, ou pourrait croire, du pouvoir prévu au paragraphe 25(2) de la Loi). Il se peut que l'on s'appuie sur le paragraphe 4h)

«H) pour la sécurité du public et . . .

(ii) des personnes qui manipulent . . . des explosifs»

8. Le nouvel article 136.6 renferme une interdiction de possession d'explosifs autorisés dans des circonstances bien définies. Bien que l'on ne considère pas généralement qu'un pouvoir d'édicter des règlements «au sujet de la possession d'explosifs» s'étende ordinairement à l'interdiction de possession, qu'elle soit absolue ou conditionnelle, le contexte de la loi qui contient de nombreuses interdictions et la nature dangereuse de la matière réglementée indiqueraient qu'un tribunal puisse facilement conférer le pouvoir d'en interdire la possession.

Le coprésident (sénateur Forsey): S'il n'y a pas de question, je demanderais à notre conseiller de nous en faire un résumé ou, éventuellement, d'attirer notre attention sur les mesures qu'il juge nécessaires.

M. Robinson: Monsieur le président, nous avons là huit remarques, huit paragraphes et chacun contient, à l'intention du ministère, une demande d'explication ou de nouvelle rédaction, selon le cas. Je pense que nous pourrions accepter ce que notre conseiller indique dans chacun des cas. Pour ma part je n'ai pas de question.

M. Baker: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Baker semble d'accord. Monsieur McKinley, avez-vous des remarques à faire?

[Texte]

Mr. Robinson: I think it will be more meaningful when we get a response back from the department as to the queries that have been raised by our counsel.

M. Bécharde: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Bécharde est d'accord, moi aussi. Alors, je crois que cela règle le problème pour l'instant.

Next we have SOR/77-1075, Federal Court Rules, amendment. There is a comment here from our counsel. There appears to be several relatively minor points here. Does this need to be printed, Mr. Eglington, do you think?

Mr. Eglington: Not necessarily printed, but it should be drawn to the attention of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. Of course, although the previous undertaking was given by Mr. McIntosh of the Department of Justice, as I understand it the administrative side of the Federal Court is now dealt with by the Commissioner for Federal Judicial Affairs and not by the department direct.

Mr. Robinson: I am not clear on the first note that you have with regard to providing for a registry but not for a registrar. Are we equivocating here?

Mr. Eglington: It is normal to impose duties on people rather than on abstract entities.

Mr. Robinson: But does not the one assume the other, really? Are we nitpicking a little bit here?

Mr. Eglington: Well, it was not a pick so much, Mr. Robinson, as an explanation. It may appear odd but the explanation is that the statute provides for a registry and there is an administrator underneath.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I took it that it was merely explanatory in case somebody said, "What is all this about a registry? Why is there not a registrar?" You were explaining to us that...

Mr. Robinson: They call him "administrator" instead of "registrar".

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The other two are...

Mr. Robinson: On counsel's first comment, I wonder, Mr. Chairman, if we can ask them to just clarify why they call him an administrator rather than a registrar. I think the second one appears to be all right. In the third one, you indicate that they have not disclosed the precise authority and maybe you could ask them for that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Actually, on the first one, it is the Act that says "registry" rather than "registrar".

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is not much we can do about that, if it is in the Act. We keep telling them that they must follow what is in the Act. If they follow what is in the Act, we are stuck, I think.

Mr. Robinson: Of course, that is bringing up the point that Mr. Baker brought up earlier, that maybe the Act has an error

[Traduction]

M. Robinson: Je pense qu'il vaudrait mieux attendre que le ministère ait répondu aux demandes de notre conseiller.

Mr. Bécharde: I agree.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Bécharde agrees. So do I. That takes care of this problem for the moment.

Passons maintenant au DORS/77-1075, Règles de la Cour fédérale, modification. Nous avons sous les yeux les remarques de notre conseiller. Il semble qu'il s'agisse de quelques points de détail. Pensez-vous qu'il soit nécessaire de les imprimer, monsieur Eglington?

M. Eglington: Non, ce n'est pas nécessaire mais on devrait les signaler à l'attention du Commissaire des affaires judiciaires fédérales. C'est M. McIntosh du ministère de la Justice qui s'occupait de ces questions administratives qui relèvent désormais du Commissaire des questions judiciaires fédérales.

M. Robinson: Je comprends mal cette histoire de greffe sans greffier. Y a-t-il une erreur?

M. Eglington: Habituellement, on confie des tâches à des gens et non pas à des entités abstraites.

M. Robinson: Mais n'est-ce pas implicite? Est-ce que nous ne cherchons pas la petite bête ici?

M. Eglington: Il s'agit plutôt d'une explication, monsieur Robinson. La loi prévoit un greffe et la nomination d'un administrateur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pensais qu'il ne s'agissait que d'une explication au cas où on dise: «Qu'est-ce que ce greffe sans greffier?». Vous nous expliquez pourquoi...

M. Robinson: Mais on appelle le greffier «administrateur».

M. Eglington: C'est cela.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les deux autres...

M. Robinson: Demandons donc pourquoi on appelle le greffier «administrateur». Dans le deuxième cas, c'est très bien. Dans le troisième cas, vous dites qu'on n'a pas indiqué d'où on tirait l'autorité. Peut-être pouvez-vous demander qu'on le fasse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais les dispositions de la loi précisent «greffe» plutôt que «greffier».

M. Eglington: C'est cela.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous ne pouvons faire grand-chose si c'est précisé dans la loi. Sans cesse nous répétons qu'il faut se conformer aux dispositions de la loi. Allons-nous nous étonner qu'on applique les dispositions de la loi à la lettre?

M. Robinson: Certes, et je reviens à ce que M. Baker disait tantôt, il peut y avoir une erreur dans les dispositions de la loi

[Text]

in it that should be rectified at some stage; and we are pointing out this to them.

Mr. Baker: I wondered if there was any reason why they changed the practice.

M. Bécharde: C'est assez curieux, établir un greffe sans greffier.

Mlle Mayrand: Dans le fond, il s'agit d'établir un bureau ou une espèce de position, un poste.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It would appear, on the face of it, that it may have been part of the rage for changing the names of everything—that everything would be greatly improved if given a new name: an opinion which I find difficult to understand.

Mr. Baker: I suppose one of the reasons might be, Mr. Chairman, that if you deal with it as they have done, in the statute, from the point of view of the office rather than the officers, it does leave them much more scope in defining what the administrative structure will be under the administrator. Now that may be the reason for it. Perhaps they have some difficulty adapting.

• 1205

Mr. Eglington: There is also the point, too, that the Federal Court Act does not really, and the rules—together they do not really provide for a single hierarchy because the protontaries of the court have their own interpretations when if the act were to provide for a supreme registrar, this might not have allowed them to adopt a different pattern.

M. Bécharde: Est-ce que l'on pourrait avoir des explications claires à ce sujet-là?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I am inclined to wonder whether it is necessary to make much of a fuss about this. It seems to me that unless there is some really substantial difficulty here, the act is there and it does not seem to give rise to any particular problems. There does not seem to be any illegality about it or any breach of any of our criteria.

The Vice-Chairman: It is really just a consistency, is it not?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I doubt very much whether it is worth our while taking up anybody's time by asking for further explanations about this, but that is merely my off-hand opinion.

Mr. Baker: I have a feeling that it differs just a wee bit, with great respect to Mr. Robinson, from the earlier case. It does not necessarily follow that it is an anomaly or something that we should look at from the point of view of the statutes. It may turn out to be at some stage but it is not that *ab initio* at the beginning.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is my own feeling. I do not know what other members think about it and I do not want to be dictatorial.

Mr. Baker: In fact it does give that—I really think it is to give the Administrator as much leeway as you can in terms of his structure, and the public service aspect is protected by the fact that it is under the Public Service Employment Act. So

[Translation]

et on devra la corriger un jour ou l'autre. Il s'agit de le signaler ici.

M. Baker: Je me demande pourquoi il y a eu modification.

Mr. Bécharde: It is rather strange to establish a register without a registrar.

Miss Mayrand: It boils down to establishing an office or a kind of position.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il semble qu'il s'agisse de cette mode qui veut que l'on modifie les noms partout et qu'il suffit de changer le nom pour apporter une grande amélioration. J'ai du mal à accepter cela.

M. Baker: Monsieur le président, on peut peut-être expliquer cela par le fait que si, dans la loi, on définit un poste et non pas le titulaire du poste, on a beaucoup plus de latitude pour mettre en place une structure administrative que chaque un administrateur. Peut-être est-ce la raison, peut-être éprouvent-ils des difficultés à s'y adapter.

M. Eglington: D'autre part, la Loi sur la Cour fédérale et les règlements n'ont pas véritablement pour effet de . . . Ils n'établissent pas véritablement une seule hiérarchie parce que les protonotaires des tribunaux ont leurs propres interprétations, car si la loi avait prévu un greffier supérieur, cela aurait pu ne pas leur permettre d'adopter une formule différente.

Mr. Bécharde: Could we have some clear explanations on that subject?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je me demande s'il est nécessaire de faire grand cas de cela. S'il y avait des difficultés graves, la loi est là et je ne pense pas que cela puisse donner lieu à des problèmes particuliers. Il n'y a, semble-t-il, rien d'illégal. Je ne pense pas que l'on ne se conforme pas à nos critères.

Le vice-président: Il s'agit simplement d'une question de cohérence, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne pense pas qu'il nous soit nécessaire de faire perdre son temps à qui que ce soit en demandant de plus amples renseignements, mais ce n'est jamais là qu'un avis que je vous donne comme cela.

M. Baker: En toute déférence à l'égard de M. Robinson, j'ai l'impression que les choses ne sont pas exactement les mêmes que dans le cas précédent. Cela ne veut pas nécessairement dire qu'il y ait une anomalie ou quoi que ce soit qu'il nous faudrait examiner dans les lois. A un certain point, peut-être, mais pas au début.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ce que je pense. Je ne sais pas quelle est l'opinion des autres membres à ce propos et je ne voudrais pas me comporter comme un dictateur.

M. Baker: En fait, cela a pour effet . . . Je pense que l'on cherche à donner à l'administrateur autant de latitude que possible pour ce qui est de la structure de son organisme et, d'autre part, il y a une protection vu que toute cette question

[Texte]

unless something develops later on, I am inclined to agree with you, Senator Forsey.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do you want to pursue it, Mr. Robinson?

The Vice-Chairman: I would be prepared to let it go for now. We will watch it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, we could probably follow it up later. Are there any other points?

M. Béchard: On s'incline devant la sagesse.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Excusez-moi, monsieur Béchard?

M. Béchard: On s'incline devant la sagesse.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now the next one I think we have is SOR/77-1087, Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, amendment. Here we have counsel's comment which, as I read it, suggests that we might inquire as to why there is this particular provision.

CANADIAN TURKEY MARKETING QUOTA REGULATIONS, amendment
Farm Products Marketing Agencies Act

March 31, 1978

Section 9 of the amending schedule makes a new section 4 of Part I of Schedule IV to the principal Regulations. It might well be thought extraordinary that the Nova Scotia Agency have power to reduce or even to cancel an allotment at will, the only limitation being "public interest" of which the Agency is the judge. It may be that the circumstances in which this sweeping power will be exercised, thus possibly putting a man out of business, are in fact known and clear. An enquiry might usefully go.

A similar provision exists in respect of Manitoba in section 2, Part V of Schedule IV of the principal Regulations, SOR/77-160.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Other opinions?

Now the, Income Tax Regulations, amendments—SOR/77-723 and SOR/78-63, with a brief comment on 723 and much more extensive comments on 78-63. These I think should be printed.

INCOME TAX REGULATIONS, amendment
Income Tax Act
P.C. 1977-2437
April 3, 1978

1. On the validity of the retroactive effect provided for by this regulation, see the comment on SOR/78-63.

[Traduction]

relève de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Sénateur Forsey, je serais enclin à être d'accord avec vous, sauf en cas de rebondissement ultérieur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Robinson, voulez-vous continuer?

Le vice-président: Je suis prêt à ce que l'on laisse aller. Nous veillerons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, nous pourrions probablement examiner la situation ultérieurement. Y a-t-il d'autres questions?

Mr. Béchard: Let us yield to wisdom.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sorry, Mr. Béchard?

Mr. Béchard: I said: Let us yield to wisdom.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vient ensuite je pense le DORS/77-1087, Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon—Modification. Nous avons ici des commentaires du conseiller juridique dans lesquels on propose de demander des explications quant à cette disposition.

RÈGLEMENT CANADIEN SUR LE CONTINGENTEMENT DE LA COMMERCIALISATION DU DINDON—Modification
Loi sur les Offices de commercialisation des produits de ferme.

Le 31 mars 1978

L'article 9 et l'annexe modificatrice établissent un nouvel article 4 de la partie 1 de l'annexe 4 du règlement principal. On pourrait croire qu'il est extraordinaire que l'Office de la Nouvelle-Écosse détienne le pouvoir de réduire ou même d'annuler une allocation à volonté, la seule limite étant «l'intérêt public» dont l'Office est le juge. Il se pourrait que les circonstances dans lesquelles ce pouvoir absolu sera exercé, mettant ainsi un homme en banqueroute, soient en fait connues et claires. On devrait demander des informations au ministère.

Une disposition semblable existe en ce qui concerne le Manitoba à l'article 2 de la partie V de l'annexe IV du règlement principal DORS/77-160.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres avis à ce propos?

Passons maintenant au Règlement de l'impôt sur le revenu—modification, DORS/77-723 et DORS/78-63. Il y a des remarques brèves à propos du 723 et des remarques plus importantes à propos du 78-63. Je pense que ces documents devraient être imprimés.

DORS/77-723
RÈGLEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU—modification
Loi de l'impôt sur le revenu
C.P. 1977-2437
Le 3 avril 1978

1. Voir le commentaire sur le DORS/78-63 au sujet de la validité de l'application rétroactive permise par ce règlement.

[Text]

2. There is, in any event, a discrepancy between the English and French texts of section 4 of the schedule. What section 4 of the French version is actually saying is that sections 1 to 3 of SOR/77-723 have come into force after May 25, 1976, which is inaccurate. The English version of section 4 of the schedule uses the correct wording and consequently the French version should probably read:

Les articles 1 à 3 s'appliquent après le 25 mai 1976.

INCOME TAX REGULATIONS, amendment

Income Tax Act

P.C. 1978-51

February 17, 1978

Criteria 2 and 6

That part of this amendment which relates to the time commencing on 1st January 1978 is retroactive in effect. The balance of the amendment re-enacts the law in existence before the amendment and by virtue of section 36(f) of the Interpretation Act has no retroactive effect.

The regulation was made on 12th January 1978, registered on 16th January 1978 and published on 25th January 1978.

The requirements of section 9 of the Statutory Instruments Act, for coming into force on a day earlier than the day of registration, have, to the extent that they may be applicable, been satisfied, provided the view of section 221(2) of the Income Tax Act held by the Department of National Revenue (Taxation) is correct.

For the validity of the retroactive operation of the regulation, the Department of National Revenue (Taxation) relies on section 221(2) of the Income Tax Act, which reads:

"No regulation made under this Act has effect until it has been published in the Canada Gazette, but, when so published, a regulation shall, if it so provides, be effective with reference to a period before it was published."

The Department considers that this provision permits the present amendment to be effective not only after making on 12th January 1978 and before publication on 25th January 1978 but also before it was made on 12th January 1978. That is to say, section 221(2) allows income tax regulations to be effective at any date in the past. Consequently, it would now be lawful to prescribe a rate of 10% on, for example, unpaid instalments (section 161(2) of the Act) back to 1st January 1972. This is a somewhat startling rebuttal of the presumption against retroactive effect. Perhaps the nature of the Income Tax Act is such that it can be readily implied that retroactive effect is to be allowed. It should be noted, however, that in one sense section 221(2) does not even touch on, far less rebut, the presumption against retroactive effect which only relates to the time before an instrument is made. Section 221(2) does not deal with that matter. Rather it sets a tougher rule—no effectiveness before publication—and then provides for that rule to be relaxed in certain cases. Why should such relaxation

[Translation]

2. Quel que soit le cas, la version anglaise et la version française de l'article 4 ne concordent pas. Ce que l'article 4 de la version française dit effectivement est que les articles 1 à 3 du DORS/77-723 sont entrés en vigueur après le 25 mai 1976, ce qui est inexact. La version anglaise de l'article 4 de l'annexe est bien rédigée et, en conséquence, le libellé de la version française devrait être le suivant:

Les articles 1 à 3 s'appliquent après le 25 mai 1976.

RÈGLEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, modification

Loi de l'impôt sur le revenu

C.P. 1978-51

Le 17 février 1978

Critères 2 et 6

La partie de cette modification qui se rapporte à la période commençant le 1^{er} janvier 1978 est rétroactive. Le reste de la modification remet en vigueur le *droit* existant avant la modification et, en vertu du paragraphe 36f) de la Loi d'interprétation, n'a aucun effet rétroactif.

Le règlement a été fait le 12 janvier 1978, enregistré le 16 janvier 1978 et publié le 25 janvier 1978.

Les exigences de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires concernant l'entrée en vigueur antérieure à l'enregistrement, dans la mesure où elles s'appliquent, été satisfaites, sous réserve de l'exactitude de l'opinion du ministère du Revenu national (Impôts) relative au paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

En ce qui concerne la validité du caractère rétroactif du règlement, le ministère du Revenu national (Impôts) s'appuie sur le paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu qui stipule:

«Aucun règlement établi en vertu de la présente loi n'entre en vigueur avant d'avoir été publié dans la Gazette du Canada, mais, une fois publié, le règlement, s'il dispose ainsi, s'applique à une période antérieure à sa publication.»

Le ministère estime que cette disposition autorise l'entrée en vigueur de la modification actuelle non seulement après son établissement, le 12 janvier 1978, et avant sa publication, le 25 janvier 1978, mais également avant son établissement, le 12 janvier 1978. Cela revient à dire que le paragraphe 221(2) autorise l'entrée en vigueur des règlements de l'impôt sur le revenu à n'importe quelle date dans le passé. Par conséquent, il serait actuellement légal de prescrire un intérêt de 10 p. 100 pour, par exemple des paiements non effectués, (paragraphe 161(2) de la Loi) à partir du 1^{er} janvier 1972. Il s'agit là d'une réfutation plutôt surprenante de la présomption contre le caractère rétroactif d'une loi. La nature de la Loi de l'impôt sur le revenu permet peut-être de sous-entendre cet effet rétroactif. Il faudrait toutefois souligner que, dans un sens, le paragraphe 221(2) ne mentionne pas, ni ne réfute, la présomption à l'égard de l'effet rétroactif qui ne s'applique qu'à la période antérieure à l'établissement d'un texte. Le paragraphe 221(2) ne traite pas de cette question. Il établit plutôt une

[Texte]

be construed to extend to the presumption against retroactive effect as well?

The case of *Agnew Estate v. The Queen* (1976) 76 D.T.C., 6277, is not in point as section 221(2) of the Act was not relied upon by the Federal Court nor was it necessary to the Court's decision. What was significant in that case was that section 159(7) provided for a rate of interest on an election as prescribed and further provided that the section was to apply to the 1972 and subsequent tax years. The rate was not prescribed until 1974 but the Order in Council by which it was prescribed was in no sense retroactive. The statute was.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The first one is of minor importance because the first section of it refers to the other comment and the other one is a matter of the discrepancy between the English and French texts. Our old friend.

Now I think possibly we might consider the two of these together, and more especially as the real nub of the thing is the point made in the first comment on SOR/77-723. Any questions from members?

The Vice-Chairman: Well, I think that is the whole question, the retroactivity. Do I understand, Mr. Counsel, in your comment regarding SOR/78-63, you are saying in effect that the order that was made by Council was not retroactive but the statute was?

Mr. Eglington: No. No, Mr. Robinson. The point that I have taken with these is that Section 221(2) of the Income Tax Act is a peculiar provision and it is interpreted by the Department of National Revenue as giving them the authority to make an income tax regulation effective at any time in the past to the point that the example which I have given there about prescribing the right to interest on unpaid instalments at 10 per cent back for years in the past is not fanciful because I in fact asked that question expressly and was given the answer that, yes, if they wished to do that, they could. So all those of us who owe and would be in the unhappy position of owing interest may yet get extra bills for it.

• 1210

A case was mentioned to me, the case of *Agnew Estate and Queen*. It is a pity Senator Godfrey is not here because his firm were the solicitors for the plaintiff. That case was suggested as establishing that Section 221(2) of the act has the effect of ten-four, but it does not because in that case the actual provision of the act itself clearly contemplated retroactive...

The Vice-Chairman: Retroactive. Right.

Mr. Eglington: In other words it could have no effect at all if it had not been retroactive. And with any tax regulations that were made retroactive in the past, there are two questions. One is whether the applicable section of the statute contemplates retroactivity, which in fact some of them do. Then the second question is if this section of the act does not contem-

[Traduction]

règle plus stricte, à savoir qu'une loi ne peut entrer en vigueur avant sa publication, puis stipule que cette règle doit être adoucie dans certains cas. Pourquoi un tel adoucissement devrait-il être interprété de façon à s'étendre également à la présomption contre la rétroactivité de la loi?

L'affaire *Agnew Estate c. La Reine* (1976) 76 D.T.C., 6277 ne peut être considérée puisque la Cour fédérale ne s'est pas fondée sur le paragraphe 221(2) de la Loi. Ce qui mérite d'être signalé en l'espèce, c'est que le paragraphe 159(7) prévoit un taux d'intérêt selon un choix prescrit et prévoit également que cet article s'applique aux années financières 1972 et suivantes. Le taux n'a été prescrit qu'en 1974 mais le décret en vertu duquel il a été prescrit n'était pas rétroactif. La loi, toutefois, l'était.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le premier est d'importance secondaire en ce sens que le premier point a trait à l'autre commentaire. Quant à l'autre, il s'agit d'une différence entre les versions anglaise et française. Notre vieil ami.

Je pense que nous devrions peut-être étudier les deux ensemble d'autant plus que l'essentiel a trait au premier commentaire sur le DORS/77-723. Les membres veulent-ils poser des questions?

Le vice-président: A mon avis, c'est avant tout une question de rétroactivité. Monsieur le conseiller juridique, voulez-vous dire, dans vos commentaires à propos du DORS/78-63, que le décret du conseil n'était pas rétroactif mais que la loi l'était?

M. Eglington: Non. Non, monsieur Robinson. Le paragraphe 2 de l'article 221 de la Loi de l'impôt sur le revenu est un paragraphe particulier et le ministère du Revenu national l'interprète comme l'habilitant à adopter des règlements en matière d'impôt dont l'application peut être rétroactive. J'ai donné un exemple où l'on prescrit le droit sur l'intérêt de versement non payé à 10 p. 100 et cela remonte à des années auparavant. Cela n'a rien d'extraordinaire; on m'avait en effet répondu que l'on pouvait agir de la sorte. Ainsi, tous ceux d'entre nous qui ont des dettes et qui se trouveraient malheureusement contraints à verser des intérêts pourraient recevoir des factures supplémentaires.

On m'a signalé l'affaire mettant en cause la société *Agnew Estate* et la Reine. Il est regrettable que le sénateur Godfrey ne soit pas présent parce que ce sont les avocats de son étude qui ont défendu le plaignant. A propos de cette affaire, on avait dit que le paragraphe (2) de l'article 221 de la loi avait le même effet que le paragraphe (4) de l'article 10, mais ce n'est pas le cas parce que dans la situation qui nous intéresse, l'article de la loi envisageait la rétroactivité...

Le vice-président: La rétroactivité. Bien.

M. Eglington: Autrement dit, il n'aurait eu aucune incidence s'il n'avait pas été rétroactif. Deux questions se posent à propos des règlements concernant la fiscalité qui ont été adoptés dans le passé et dont l'application a été rétroactive. D'une part, il faut savoir si la section correspondante de la loi prévoit la rétroactivité; c'est le cas de certaines. Deuxième-

[Text]

plate retroactivity, can retroactivity be given by Section 221 dealing with the regulations? I have not been able to see why Section 221(2), which sets up a more stringent rule than the normal rule and then provides for exceptions to that, should be regarded as being an exception to the general principle against retroactive effect.

The Vice-Chairman: That is exactly the question we want answered.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The real essence of your objection, it seems to me, Mr. Eglington, is in the last complete paragraph on page 1 of your comments, the paragraph beginning-

The Department considers . . .

Mr. Eglington: That is correct. If one contrasts the next item on the agenda which is the Unemployment Insurance (Collection of premiums) Regulations, amendment, SOR/78-143, there is a different statutory provision there which provides expressly for a retroactive effect. The contrast between the two provisions is quite marked.

Mr. Baker: I do not think there is any doubt about it. Let us do that one, pursue the Income Tax one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I beg your pardon.

Mr. Baker: I do not think there is any doubt at all that we ought to pursue the Income Tax one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then the Unemployment Insurance (collection of premiums) Regulations, amendment, SOR/78-143, does not really raise any problems, as I see it. Does it?

Mr. Eglington: No. It is put in that part of the agenda by way of contrast with the Income Tax one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, so as to make the point clear that was made in the comment on the previous item.

UNEMPLOYMENT INSURANCE (COLLECTION OF PREMIUMS) REGULATIONS, amendment
Unemployment Insurance Act, 1971
P.C. 1978-371
April 3, 1978

Explanatory Note

The retroactivity of these regulations, which effect an impost, is specifically provided for in section 90(5) of the Unemployment Insurance Act:

“(5) No premium table provided under the authority of a regulation made under paragraph (p) of subsection 1 of section 90 for any year has effect until the regulation has

[Translation]

ment, si ce n'est pas le cas, il faut savoir s'il peut y avoir rétroactivité aux termes de l'article 221 qui a trait aux règlements. Je n'ai pas pu déterminer dans quelle mesure le paragraphe (2) de l'article 221, qui établit une règle plus stricte que la règle normale et qui prévoit certaines exceptions, devrait être considéré comme une exception au principe général allant à l'encontre de la rétroactivité.

Le vice-président: C'est exactement là-dessus que nous aimerions avoir une réponse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Eglington, le dernier paragraphe de la page 1, le paragraphe qui commence par les termes:

Le Ministère estime . . .

donne à mon avis les raisons de vos objections.

M. Eglington: Exact. On peut faire une comparaison avec le point suivant de l'ordre du jour qui a trait au règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations, modification DORS/78-143. Là, l'article prévoit la rétroactivité. L'opposition entre les deux articles est très nette.

M. Baker: Je ne pense pas qu'il y ait de doute à ce propos. Poursuivons notre étude concernant le règlement de l'impôt sur le revenu.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi.

M. Baker: Il ne fait aucun doute, je pense, que nous devrions poursuivre l'étude du règlement concernant l'impôt sur le revenu.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant au règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations): modification DORS/78-143. D'après ce que je vois, cela ne pose aucun problème, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non. Ce règlement figure ici afin que nous puissions faire une comparaison avec le règlement concernant la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est cela, afin de préciser les commentaires concernant le point précédent de l'ordre du jour.

DORS/78-143
RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE (PERCEPTION DES COTISATIONS)—Modification
Loi de 1971 sur l'assurance-chômage
C.P. 1978-371
Le 3 avril 1978

Note explicative

1. Le paragraphe 90(5) de la Loi sur l'assurance-chômage permet explicitement l'application rétroactive de ce règlement qui fixe l'entrée en vigueur d'un impôt.

«(5) Aucune table de cotisations établie par un règlement fait en vertu de l'alinéa p) du paragraphe (1) de l'article 90 ne prend effet pour une année donnée avant

[Texte]

been published in the Canada Gazette whereupon the table is effective in respect of that year, including, if the regulation so provides, a period in that year before the regulation was published."

This provision is to be contrasted with section 221(2) of the Income Tax Act.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we come to three regulations: SOR/78-138, Farm improvement Loans Regulations, amendment; SOR/78-139, Fisheries Improvement Loans Regulations, amendment; SOR/78-140, Small Businesses Loans Regulations, amendment. I think we have here, in effect, three victories. Have we not? They have cleared the thing up that we asked for.

Is it necessary to print the comments? I should think not. Any questions from anybody?

The Vice-Chairman: Do we have a continuing objection?

Miss Mayrand: No, no.

The Vice-Chairman: The objections have all been cleared up.

Miss Mayrand: Yes.

The Vice-Chairman: Oh, is that not great!

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, SOR/78-144, Towboat Crew Accommodation Regulations, amendment. Comment of counsel:

Welcome improvement.

Do we need to add anything more than that?

Mr. Eglington: I would like that printed, Mr. Chairman, because . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Very well.

Mr. Eglington: . . . this particular subject of discretions is becoming critically important.

TOWBOAT CREW ACCOMMODATION REGULATIONS, amendment
Canada Shipping Act
P.C. 1978-388
March 28, 1978

This amendment is part of the process of metrification.

The new section 7(2), as made by section 2 of the amending schedule, is a welcome improvement in that it deletes the phrase "in the opinion of the Board". Section 7(2) previously read:

"Subsection (1) only applies to ships under seventy-five feet in length in so far as is reasonable and practicable in the opinion of the Board".

[Traduction]

que le règlement ne soit publié dans la Gazette du Canada, après quoi elle s'applique à cette année et, si le règlement le stipule, à la partie de l'année qui précède la date de la publication.»

Cette disposition doit être comparée au paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

2. Pour les raisons exprimées au sujet du DORS/77-723 la version française de l'article 1(2) est incorrect dans ses termes. Il devrait se lire comme suit:

(2) Cet article s'applique à compter du 1^{er} janvier, 1978.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons ensuite trois règlements: DORS/78-138, règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, modification; DORS/78-139, règlement sur les prêts aidant aux opérations de pêche, modification; DORS/78-140, règlement sur les prêts aux petites entreprises. Je pense qu'à ce propos nous avons vaincu, à trois reprises, n'est-ce pas? Les choses ont été précisées sur notre demande.

Est-il nécessaire de faire imprimer les commentaires? Je ne le pense pas. Quelqu'un veut-il poser une question?

Le vice-président: Faisons-nous encore objection?

Mlle Mayrand: Non, non.

Le vice-président: Tous les problèmes ont été réglés.

Mlle Mayrand: Oui.

Le vice-président: N'est-ce pas formidable!

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons maintenant le DORS/78-144, règlement sur les locaux d'habitation de l'équipage des remorqueurs, modification. Commentaires du conseiller juridique:

Amélioration appropriée.

Est-il nécessaire d'ajouter quoi que ce soit?

M. Eglington: Monsieur le président, j'aimerais que ces remarques soient imprimées, parce que . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien.

M. Eglington: . . . cette question est essentielle puisqu'il s'agissait de la discrétion du Bureau.

SOR/78-144

RÈGLEMENT SUR LES LOCAUX D'HABITATION DE L'ÉQUIPAGE DES REMORQUEURS—modification
Loi sur la Marine marchande du Canada
C.P. 1978-388 9 février 1978
Le 28 mars 1978

Cette modification fait partie du processus de métrisation.

Le nouveau paragraphe 7(2), qu'établit l'article 2 de l'annexe modificatrice, est une amélioration appropriée puisque les termes «le Bureau est d'avis que» ont été enlevés. Le paragraphe 7(2) était ainsi libellé.

«Le paragraphe (1) s'applique seulement aux navires mesurant moins de 75 pieds de longueur si le Bureau est d'avis que la chose est raisonnable et possible».

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): In this case they have met the point. They have dropped this objectionable:

In the opinion of the board . . .

Now, Second Class Mail Regulations, amendment, SOR/78-149. Here again apparently we have a victory. They have done what we wanted them to do.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do we need to print this?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No. I thought not. Then, National Energy Board Part VI Regulations, SOR/78-173. Here we have a comment from counsel which I should think should be printed.

NATIONAL ENERGY BOARD PART VI REGULATIONS, amendment
National Energy Board Act
P.C. 1978-488
April 3, 1978

Explanatory Note—new section 6B(1)

The validity of empowering the Board to prescribe terms and conditions rests upon the opening words of section 81 of the National Energy Board Act, which reads:

“Except as provided in the regulations no person shall export any gas or power or import any gas except under the authority of and in accordance with a licence issued under this Part.”

Section 6B of the Regulations, therefore, constitutes an extraordinary avenue of exporting and importing outside the licensing system. It is an avenue provided by the regulations as an exception to the licensing system. What section 6B does is to allow export and import, subject to limitations as to time and quantity, in the discretion of the Board. It also allows the Board to stipulate the conditions going beyond those as to time and quantity. Once it is admitted that in reliance on the bare words “Except as provided in the regulations”, a discretion to allow export and import independent of licences can be granted to the Board, a discretion and a system which accords with the controlling importance of the Board under the Act, then it may be inevitable that those same words will extend to the conferring of a power to set terms and conditions governing the exports or imports to be permitted.

This is, of course, tantamount to saying that the Governor in Council has, under the words “Except as provided in the regulations”, a power to make any rule he chooses about export and import without a licence. And it may be objected that the words do not so far extend and will permit only the specification in precise terms in the Regulations of the exports and imports which can take place without a licence.

[Translation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, nous avons eu satisfaction. On a supprimé l'expression:

Le bureau est d'avis que . . .

Nous passons maintenant aux règlements sur le courrier de seconde classe, modification, DORS/78-149. Il semble que, là encore, nous avons gagné. On a donné suite à nos demandes.

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-il nécessaire de faire imprimer ce document?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non. Je le pensais bien. Passons maintenant aux règlements sur l'Office nationale de l'énergie (Partie VI) modification, DORS/78-173. Je pense que nous devrions faire imprimer les commentaires du conseiller juridique.

DORS/78-173

RÈGLEMENT SUR L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE (Partie VI)—Modification
Loi sur l'Office National de l'énergie
C.P. 1978-488
3 avril 1978

Note explicative—nouveau paragraphe 6B(1)

La validité du pouvoir accordé à l'Office de prescrire des conditions repose sur le début de l'article 81 de la Loi sur l'Office national de l'énergie, ainsi libellé:

«Sauf ce que prévoient les règlements, une personne ne doit exporter du gaz ou de la force motrice, ou importer du gaz, que sous l'autorité et conformément à une licence délivrée selon la présente Partie.»

L'article 6B des règlements constitue, par conséquent, un moyen extraordinaire d'exporter et d'importer sans qu'une licence ne soit délivré. Ce moyen est prévu par les règlements comme une exception au système de délivrance de licences. L'article 6B a l'effet de permettre l'exportation et l'importation, sous réserve de limitation de temps et de quantité, à la discrétion de l'Office. Il permet également à l'Office de stipuler les conditions qui sont autres que celles de temps et de quantité. Si l'on admet qu'en se fondant sur les termes «sauf ce que prévoient les règlements», une discrétion pour permettre l'exportation et l'importation sans licence puisse être accordée à l'Office, discrétion et système qui concordent avec l'importance du contrôle que doit exercer l'Office en vertu de la Loi, il sera peut-être alors inévitable que ces mêmes termes confèrent aussi le pouvoir d'établir des conditions régissant les exportations ou les importations qui seront permises.

C'est évidemment comme si l'on disait que le Gouverneur en conseil a, en vertu des termes «Sauf ce que prévoient les règlements» le pouvoir d'édicter n'importe quelle règle qu'il choisit relative l'exportation et à l'importation sans licence. Et on peut objecter que les termes n'ont pas cette portée et ne permettent que de préciser clairement dans les règlements quelles exportations et importations peuvent s'effectuer sans licence.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): If there are no questions . . .

The Vice-Chairman: Counsel makes an objection at the bottom of his comments to the effect that so far extending will permit only the specification in precise terms in the regulations of the exports and imports which can take place without a licence. Do you say, in effect, that it is a question of whether you have a licence or have not the licence and that is missing?

• 1215

Mr. Eglington: Well, it is a question of the interpretation of words "except as provided in the regulations". The Act sets up a scheme for licences issued by the National Energy Board. There is standing independently of the licensing system, from time to time, another system by which exports and imports are committed under regulations of the Governor in Council. The extent of that alternative system depends upon the words "except as provided in the regulations". What has been done here is to say that the National Energy Board may authorize export and import upon such terms and conditions . . .

The Vice-Chairman: But without a licence.

Mr. Eglington: . . . as it sees fit. Yes, independently of its own licence. These are all short-term, for periods not exceeding twelve months, but the terms and conditions are wholly within the discretion of the National Energy Board.

In the past the Committee has objected to granting of powers to set the terms and conditions in situations such as these, and even if it is true that, under those bare words of Section 81, "except as provided in the regulations", even if it is true that the Governor in Council might write anything into the regulations, nevertheless it would still be open to the Committee to object on the grounds of *vires* that it is improper and objectionable that the Board should have the total discretion, that the Governor in Council should, at least, go so far as to prescribe what are the matters that the terms and conditions will relate to.

On the other hand, the Committee may feel that this matter can be safely left with the National Energy Board because it is the regulating agency for the industry. But those few words of Section 81 allow the Governor in Council to set up an entirely independent scheme for imports and exports, apart from the licensing system which everybody on reading the National Energy Board Act would expect to see in force. And if those words are not given some limited meaning they would allow the Governor in Council in that context to supplement the Board and that licensing system.

Mr. Baker: I am inclined to agree with the direction in which I think Mr. Eglington is going. I think it is akin to the whole phrase we dealt with earlier when we were dealing with SOR/78-144. The words "in the opinion of the Board"—it is that kind of thing that leads to uncertainty and the possibility—not necessarily the probability—but the possibility of that uncertainty leading to misuse in particular cases, and I think

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

Le vice-président: Notons que notre conseiller précise que les termes ne permettent que de préciser clairement dans les règlements quelles importations et exportations peuvent s'effectuer sans licence. Vous dites qu'il faut savoir s'il y a une licence ou non?

M. Eglington: Tout tient à la façon d'interpréter la phrase "sauf ce que prévoient les règlements". La loi prévoit une procédure pour les licences émises par l'Office national de l'énergie. Parallèlement à cette procédure et indépendamment d'elle, s'établit, à certains moments, une autre procédure permettant l'exportation et l'importation, en vertu des règlements du gouverneur en conseil. Cette deuxième procédure est invoquée dans la mesure où vaut la phrase "sauf ce que prévoient les règlements". Ce qui est indiqué ici c'est que l'Office national de l'énergie peut autoriser l'exportation et l'importation dans ces conditions.

Le vice-président: Sans licence.

M. Eglington: Comme il l'entend. Indépendamment de sa propre licence. Il s'agit d'une licence à court terme, pour des périodes ne dépassant pas douze mois, mais les conditions sont laissées entièrement à la discrétion de l'Office national de l'énergie.

Par le passé, le comité s'est opposé à ce qu'on accorde le pouvoir de fixer les conditions dans de telles situations. Donc, même si la phrase "sauf ce que prévoient les règlements" est incluse à l'article 81, même si le gouverneur en conseil peut vraiment prévoir n'importe quoi dans les règlements, le comité peut soulever des objections selon lesquelles il s'agit là de pouvoirs discrétionnaires inadmissibles pour l'Office. Le comité peut faire valoir que le gouverneur en conseil devrait au moins indiquer quelles conditions peuvent être établies.

D'autre part, le comité peut aussi estimer qu'il est préférable de laisser ce pouvoir à l'Office national de l'énergie, puisque c'est l'organisme qui est chargé de réglementer l'industrie. Il reste que cette phrase à l'article 81 permet au gouverneur en conseil d'établir une procédure distincte pour l'importation et l'exportation, indépendamment de la procédure d'octroi des licences à laquelle on pourrait s'attendre en lisant la Loi sur l'Office national de l'énergie. Si la portée de cette phrase n'est pas limitée de quelque façon, rien n'empêcherait le gouverneur en conseil de suppléer à l'Office ainsi qu'à sa procédure parallèle d'octroi des permis.

M. Baker: Je suis d'accord avec l'opinion de M. Eglington. Je pense que la situation est la même que dans le cas du DORS/78-144 traité plus tôt. La phrase "de l'avis du Bureau" est le genre de phrase qui crée de l'incertitude et qui peut amener des abus. Je pense que nous devrions agir dans ce cas. Je crains, si nous réussissons à convaincre ces organismes que les phrases comme "de l'avis du Bureau" sont inadmissibles et

[Text]

we ought not to let the matter rest, quite frankly. I worry, if we have success in convincing these agencies, that such phrases as "in the opinion of the Board" are improper and ought to be changed for a phrase similar to the one just related by Mr. Eglington, that at some stage we are going to have to draft something, taking a look at it from the point of view of Parliament, and that we will have an increase in the practice of legislating by regulation to a great extent.

That, if you will recall, was one of the difficulties that we reached in Bill C-83, I think it was, the gun control legislation, that created such concern in the country. They said that there was so much of that left to regulation that when Parliament dealt with the bill, Parliament did not deal in a finite way with some very important principles. Whether you agree with the bill or not is immaterial, but I think it is important in that sense that we not in any way give up our right to comment on legislation itself because I can see a switch in the last few years in drafting practice because it is convenient to do it by regulation.

• 1220

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, very much so, and it is a point, I may perhaps venture to make, on which the Senator commented on several occasions very strongly and on which I think it needs to be very vigilant; in fact quite a number of Senators and quite a number of Senate committees, I think, have made this point. Of course our power to do anything about it is perhaps somewhat limited by practice. But we cannot, simply because these gentry may try to get around the difficulties we raise, refrain certainly from raising our points about the difficulties and then commenting, as Mr. Baker suggests, on the final thing that goes into statutes and the wide powers that are given which, in our judgment, are quite likely to lead to abuse. Mr. McKinley, did you have some point?

Mr. McKinley: Well I just wonder whether we should not go to these people and ask them why they need that kind of power in the regulations.

The Vice-Chairman: Oh, should we not ask that the power be narrowed down to what is actually contemplated in the act itself, which is that you import or export gas and so on with a licence.

Mr. McKinley: No, but this goes away beyond that.

Mr. Eglington: The difficulty I think with taking precisely that attack is that the act in a few deft words clearly allows export and import outside the licensing system. What the Committee, I think, has to worry about is that the exercise of that regulatory power is always circumscribed.

Now it may be in this case that the exports and imports that are allowed are all short term and no doubt the industry is mad keen to export its immediate surplus and are quite happy with the terms and conditions as set down by the Energy Board, but that is not really the point. The point is that if the Committee does not make its point now, when later another regulation appears which is much broader, the Committee will

[Translation]

doivent être remplacées par des formules comme celle que vient de mentionner M. Englington, que nous soyons forcés un jour d'examiner toute cette situation et que l'autorité législative s'exerce de plus en plus par voie de réglementation.

Si vous vous souvenez bien, ce fut un obstacle majeur au cours de l'étude du Bill C-83, je pense, sur le contrôle des armes à feu. Cette mesure a suscité beaucoup d'inquiétude au pays. Il a été indiqué qu'il y avait trop de choses laissées aux règlements que le Parlement n'avait pas encore arrêté les principes les plus importants. Qu'on soit d'accord ou non avec le bill n'a aucune importance. Ce qui est important, c'est qu'on ne cède pas le droit d'examiner les lois elles-mêmes. Il y a cette tendance depuis quelques années à procéder par voie de réglementation. C'est plus facile ainsi.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet, c'est un point, si vous permettez, sur lequel sont revenus à plusieurs reprises et avec insistance les sénateurs. Les sénateurs eux-mêmes ainsi que les comités sénatoriaux ont invité beaucoup de vigilance là-dessus. Évidemment, nous ne pouvons pas faire grand-chose en pratique. Ce qui ne veut pas dire que nous devons éviter, parce que ces messieurs essaient de contourner les difficultés que nous leur créons, de soulever la question chaque fois que l'occasion se présente et de donner notre avis comme M. Baker l'a indiqué, sur le texte final des lois et sur les pouvoirs étendus qui sont accordés et qui peuvent donner lieu à des abus. Vous voulez dire quelque chose, monsieur McKinley?

M. McKinley: Je ne sais pas s'il serait possible de demander à ces messieurs pourquoi ils ont besoin de ces pouvoirs de réglementation.

Le vice-président: Ne pouvons-nous pas demander que ces pouvoirs soient limités au contexte que prévoit la loi elle-même, c'est-à-dire l'importation ou l'exportation du gaz en vertu d'une licence?

M. McKinley: Ces pouvoirs vont beaucoup plus loin.

M. Eglington: Le problème, pour ce qui est de ce plan d'attaque, est que la loi elle-même permet clairement l'exportation et l'importation en dehors de la procédure d'octroi des licences. Ce à quoi doit veiller le Comité c'est à ce que ce pouvoir de réglementation soit toujours contenu.

Il se peut que les exportations et les importations permises ici soient toutes à court terme et que l'industrie soit très intéressée à exporter pour le moment ses excédents. Il se peut que l'industrie soit très satisfaite des conditions établies actuellement par l'Office national de l'énergie, mais là n'est pas vraiment la question. Si le comité ne fait rien maintenant, il y aura d'autres règlements qui iront beaucoup plus loin et le

[*Texte*]

be told, "you did not object when we set the terms and conditions last time", and that is the danger.

Now whether the appropriate vehicle is to go back to the National Energy Board which will naturally come back here and say it is in the national interest to get rid of the surplus and the industry is happy with the terms and conditions, or simply to report to Parliament that this alternative system does exist and it ought to be circumscribed . . .

The Vice-Chairman: I think we really have to do both, do we not?

Mr. Eglington: I have no doubt that the National Energy Board will and can come up with a convincing argument that, for the immediate case, will satisfy the Committee that there is no abuse, but in this instance I do not think that is the point.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It seems to me absolutely essential that we should make the point that comes here in the last lines of the comment:

Permit only the specification in precise terms in the regulations of the exports and imports which can take place with regulations.

That surely is the essence of the thing, and this is what we need to insist on, I think.

The Vice-Chairman: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now we perhaps should write in this sense to the people concerned.

That appears to deal with all the documents on which we have comments from counsel. Does anyone want to comment on or ask questions about the other documents which are here, which I think can simply be listed by numbers and titles before us: SOR/77-172 Public Lands Oil and Gas Regulations and the long list which appears here in the agenda which I think I need not perhaps even read out. Any question or comments?

The Vice-Chairman: No questions.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If not, then I think we may say it is warranted that a list of these other regulations—I think they are all regulations and not statutory instruments, are they?

Mr. Eglington: This list is all regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. They should be listed as part of the proceedings.

SOR/77-601—Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendment, SOR/77-616—Canadian Wheat Board Regulations, amendment, SOR/77-618, SOR/77-772—Schedule I to the Public Service Staff Relations Act, amendments, SOR/77-633—Atlantic Coast Herring Regulations, amendment, SOR/77-635—British Columbia Fishery Regulations, amendment, SOR/77-636—New Brunswick Fishery Regulations, amendment, SOR/77-637—Ontario Fishery Regulations, amendment, SOR/77-640—Canal Regulations, amendment, SOR/77-641—National Parks Businesses Regulations, amendment, SOR/77-646—Sun-Canadian Pipeline Order amendment, SOR/77-664—Horseshoe Falls Water Power Regulations, SOR/77-665—Kanannaskis Falls Water Power Regulations, SOR/77-667—Hay and Straw Inspection Regulations, amendment, SOR/77-673—Certification of Able Seamen

[*Traduction*]

Comité ne pourra agir. Il aura créé ce précédent. C'est le danger.

Il s'agit maintenant de savoir s'il convient d'aller devant l'Office national de l'énergie, qui nul doute dira au Comité qu'il est dans l'intérêt du pays de vendre les excédents et que l'industrie est satisfaite des conditions qui lui sont imposées, ou simplement d'indiquer au Parlement que cette autre procédure existe et qu'elle doit être contenue . . .

Le vice-président: Nous devons faire les deux, n'est-ce pas?

M. Eglington: L'Office national de l'énergie, je n'en doute pas, pourra faire valoir d'excellents arguments dans ce cas et convaincre le Comité qu'il n'y a pas d'abus, mais comme je le dis, ce n'est pas ce cas qui est important.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il est absolument essentiel que nous fissions valoir ce point qui est indiqué en dernier dans le commentaire:

Et ne permettent que de préciser clairement dans les règlements quelles exportations et importations peuvent s'effectuer sans licence.

C'est l'essentiel et c'est sur quoi nous devons insister.

Le vice-président: Très bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous devrions donc faire parvenir une lettre en ce sens aux personnes concernées.

Ce sont-là tous les documents pour lesquels nous avons un commentaire du conseiller. Quelqu'un a-t-il des observations ou des questions au sujet de ces documents qui suivent à partir du DORS/77-172—Règlement sur le pétrole et le gaz des terres publiques? Ils sont énumérés dans l'ordre du jour. Il est inutile de les lire.

Le vice-président: Il n'y a pas de questions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, il convient que la liste de ces règlements . . . il s'agit bien de règlements et non pas de textes réglementaires, n'est-ce pas?

M. Eglington: Ce sont tous des règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ils doivent être portés au compte rendu.

DORS/77-601—Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—Modification, DORS/77-616—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification, DORS/77-618, DORS/77-772—Annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique—Modifications, DORS/77-633—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification, DORS/77-635—Règlement de pêche de la Colombie-Britannique—Modification, DORS/77-636—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modification, DORS/77-637—Règlement de pêche de l'Ontario—Modification, DORS/77-640—Règlement sur les canaux—Modification, DORS/77-641—Règlement sur la pratique de commerces dans les parcs nationaux—Modification, DORS/77-646—Décret d'exemption de redevances (pipe-line Sun-Canadian)—Modification, DORS/77-

[Text]

Regulations, amendment, SOR/77-674—General Load Line Rules, amendment, SOR/77-682—Construction Materials Sales Tax Regulations, amendment, SOR/77-683—General Preferential Tariff Order, amendment, SOR/77-688, SOR/77-722, SOR/77-757, SOR/77-758—Food and Drug Regulations amendments, SOR/77-694—Air Carrier Regulations, amendment, SOR/77-695—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment, SOR/77-698—Shipbuilding Industry Assistance Regulations, amendment, SOR/77-700—Customs Duties Drawback Regulations, amendment, SOR/77-706—Special Areas Order, SOR/77-708—Cooperative Tariff of Fees, amendment, SOR/77-714—Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendment, SOR/77-720—New Brunswick Fishery Regulations, amendment, SOR/77-726—Adult Occupational Training Regulations, amendment, SOR/77-727—Migratory Birds Regulations, amendment, SOR/77-728—Hull Construction Regulations, amendment, SOR/77-732—Atlantic Pilotage Tariff Regulations (1977), SOR/77-733—Schedule to the Environmental Contaminants Act, amendment, SOR/77-735—General Radio Regulations, Part II, amendment.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That brings us to the end of our agenda for this morning. Thank you very much.

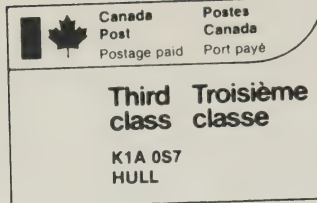
The Vice-Chairman: Agreed.

[Translation]

664—Règlement sur les forces hydrauliques de Horseshoe Falls, DORS/77-665—Règlement sur les forces hydrauliques de Kanannaskis Falls, DORS/77-667—Règlement sur l'inspection du foin et de la paille—Modification, DORS/77-673—Règlement sur le certificat de capacité de matelot qualifié—Modification, DORS/77-674—Règles générales sur les lignes de charge—Modification, DORS/77-682—Règlement relatif à la taxe de vente sur les matériaux de construction—Modification, DORS/77-683—Décret du Tarif de préférence général—Modification, DORS/77-688, DORS/77-722, DORS/77-757, DORS/77-758—Règlements sur les aliments et drogues—Modifications, DORS/77-694—Règlement sur les transporteurs aériens—Modification, DORS/77-695—Ordonnances générales révisées de la Commission des Transports du Canada, 1965—Modification, DORS/77-698—Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires—Modification, DORS/77-700—Règlement de drawback des droits de douane—Modification, DORS/77-706—Décret sur les zones spéciales, DORS/77-708—Tarif des droits des coopératives—Modification, DORS/77-714—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modification, DORS/77-720—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modification, DORS/77-726—Règlement sur la formation professionnelle des adultes—Modification, DORS/77-727—Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification, DORS/77-728—Règlement sur la construction des coques—Modification, DORS/77-732—Règlement sur les tarifs de pilotage de l'Atlantique (1977), DORS/77-733—Annexe de la Loi sur les contaminants de l'environnement—Modification, DORS/77-735—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous sommes parvenus aux termes de notre ordre du jour pour ce matin. Merci.

Le vice-président: C'est tout.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 27

Thursday, May 11, 1978

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 27

Le jeudi 11 mai 1978

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

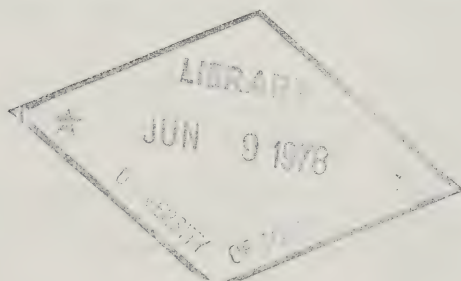
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M ^{me})	Lablanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert	
(<i>Bellechasse</i>)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 11, 1978
(29)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Mrs. Holt, Messrs. McKinley and Robinson.

Other Senator present: The Honourable Senator Lewis.

In attendance: Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

Mr. Robinson moved, seconded by Senator Godfrey,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Mrs. Elizabeth Block and Mr. Jeffrey Lyons, from Sunshine (Association for the Right of Information) who appeared before the Committee on Tuesday, April 18, 1978.

The Committee considered:

SOR/77-478—Prison Manufactured or Produced Goods Regulations

SOR/76-16—Lieutenant Governors Superannuation Regulations

SOR/77-220—Grain Cargo Regulations

SOR/77-557—Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment

SOR/77-386—Queen's Warehouses Regulations

On SOR/77-672 Customs Bonded Warehouses Regulations, SOR/77-490, SOR/76-24, Gasoline Excise Tax Regulations, amendments

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of National Revenue with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/77-617—Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendments

SOR/77-684—Migratory Birds Regulations, amendment

SOR/77-870—Anti-Inflation Guidelines, amendment

SOR/77-983—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/77-1056—Special Department of Labour Pensionable Service Regulations

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 MAI 1978
(29)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, M^{me} Holt, MM. McKinley et Robinson.

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Lewis.

Aussi présent: M^{lle} Lise Mayrand, conseiller du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

M. Robinson propose, appuyé par le sénateur Godfrey,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés à M^{me} Elizabeth Block et à M. Jeffrey Lyons, de Sunshine (Association for the Right of Information) qui ont comparu devant le Comité le mardi 18 avril 1978.

Le Comité étudie les:

DORS/77-478—Règlement sur les articles fabriqués ou produits par des prisonniers

DORS/76-16—Règlement sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs

DORS/77-220—Règlement sur les cargaisons de grains

DORS/77-557—Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modification

DORS/77-386—Règlement sur les dépôts de douane

Quant aux DORS/77-672—Règlement sur les entrepôts réels de douane, et DORS/77-490, DORS/76-24—Règlement de la taxe d'accise sur l'essence—Modifications

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère du Revenu national concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/77-617—Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies—Modifications

DORS/77-684—Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification

DORS/77-870—Indicateurs anti-inflation—Modification

DORS/77-983—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/77-1056—Règlement sur les périodes de service ouvrant droit à pension (ministère du Travail)

SOR/77-1068—Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations, amendment

SOR/78-22—Indian Economic Development Direct Loan Order

On SOR/78-61 Eskimo Economic Development Guarantee Order

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Indian Affairs and Northern Development with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/78-21—Indian Economic Development Guarantee Order

SI/76-153—Order Setting Aside Certain Broadcasting Licences Issued by the C.R.T.C.

P.C.1977-3152—Order Varying the Telecommunications Decision CRTC 77-10 of the CRTC Commission

SI/77-222—Certain sections of the Act Proclaimed in Force February 1, 1978

SOR/77-422—Manufacturers in Bond Departmental Regulations

SOR/77-511, SOR/77-610, SOR/77-669—Hazardous Products Act Schedule to the Act, amendments

SOR/77-755—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/77-767—Atlantic Crab Fishery Regulations, amendment

SOR/77-792—Migratory Bird Sanctuary Regulations, amendment

SOR/77-793—Northern Canada Power Commission Regulations

SOR/77-799—Hull Inspection Regulations, amendment

SOR/77-800—Third Class Mail Regulations, amendment

SOR/77-801—Special Services and Fees Regulations, amendment

SOR/77-811—Cartierville Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/77-814—Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations, amendment

SOR/77-824—Schedules to the Food and Drug Act, amendments

SOR/77-827—Bluefin Sport Fishery Regulations, amendment

SOR/77-842—Migratory Birds Regulations, amendment

SOR/77-844—Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendment

SOR/77-1068—Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)—Modification

DORS/78-22—Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens

Quant au DORS/78-61—Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Esquimaux

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/78-21—Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Indiens

TR/76-153—Décret annulant l'attribution par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de certaines licences de radiodiffusion

C.P. 1977-3152—Décret modifiant la décision Télécom. CRTC n° 77-10 du CRTC

TR/77-222—Certains articles de la Loi proclamés en vigueur le 1^{er} février 1978

DORS/77-422—Règlement ministériel sur les fabricants entrepositaires

DORS/77-511, DORS/77-610, DORS/77-669—Loi sur les produits dangereux, Annexe de la Loi—Modifications

DORS/77-755—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/77-767—Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique—Modification

DORS/77-792—Règlement sur les refuges d'oiseaux migrants—Modification

DORS/77-793—Règlement sur la Commission d'énergie du Nord canadien

DORS/77-799—Règlement sur l'inspection des coques—Modification

DORS/77-800—Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modification

DORS/77-801—Règlement sur les droits postaux de services spéciaux—Modification

DORS/77-811—Règlement de zonage de l'aéroport de Cartierville—Modification

DORS/77-814—Règlement du Canada sur la sécurité des chaudières et des récipients soumis à une pression interne—Modification

DORS/77-824—Annexes de la Loi des Aliments et Drogues—Modifications

DORS/77-827—Règlement de pêche sportive du thon rouge—Modification

DORS/77-842—Règlement concernant les oiseaux migrants—Modification

DORS/77-844—Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens—Modification

SOR/77-847—Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendment

SOR/77-864, SOR/77-736—Customs Duties Reduction Regulations, amendments

SOR/77-738—General Radio Regulations Part II, amendment

SOR/77-771—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/77-825—P.E.I. Pedigreed Seed Order, amendment

SOR/77-848—Boat and Fire Drill Regulations, amendment

SOR/77-850—Life Saving Equipment Regulations, amendment

SOR/77-852—Load Line Rules for Lakes and Rivers, amendment

SOR/77-861—Unemployment Insurance Rates of Premium, 1978, Order

SOR/77-862—Exemption from Charges (Crude Oil Exchange) Order, amendment

SOR/77-865—Customs Duties Reduction Regulations, amendment

SOR/77-867—Northwest Territories Fishery Regulations, amendment

SOR/77-876—Shipbuilding Industry Assistance, Regulations, amendment

SOR/77-878—Weights and Measures Regulations, amendment

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:45 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/77-847—Règlement sur les subventions sélectives dans la Région atlantique—Modification

DORS/77-864, DORS/77-736—Règlement de réduction des droits de douane—Modifications

DORS/77-738—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification

DORS/77-771—Règlement sur les aliments et drogues—Modification

DORS/77-825—Décret sur les semences généalogiques de Î.-P.-É.—Modification

DORS/77-848—Règlement sur les exercices d'embarcation et d'incendie—Modification

DORS/77-850—Règlement sur l'équipement de sauvetage—Modification

DORS/77-852—Règles sur les lignes de charge (lacs, fleuves et rivières)—Modification

DORS/77-861—Ordonnance sur les taux de cotisation de l'assurance-chômage (1978)

DORS/77-862—Décret d'exemption des redevances (échanges de pétrole brut)—Modification

DORS/77-865—Règlement de réduction des droits de douane—Modification

DORS/77-867—Règlement de pêche des territoires du Nord-Ouest—Modification

DORS/77-876—Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires—Modification

DORS/77-878—Règlement sur les poids et mesures—Modification

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by *Electronic Apparatus*)

Thursday, May 11, 1978

• 1117

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we can call the meeting to order now officially. I think we have been on the air. Perhaps you have. These things have not been on, I notice.

First of all, I should welcome my fellow countryman, Senator Lewis, who is joining us. I hope he will find the Committee both useful and interesting. I think myself it is both, but I may be a little prejudiced.

Before we get into anything else I want to mention, apropos of our other terms of reference, that we have received letters from the Canadian Sociology and Anthropology Association and from the University of Victoria Faculty Association, both supporting the Canadian Association of University Teachers brief to us. I handed these letters to the Clerks to be included in our documentation.

Since then I have had another letter from the University of Toronto Faculty Association saying that on behalf of the 2,130 members of the University of Toronto Faculty Association the president writes to express support for the same brief submitted by the Canadian Association of University Teachers.

I suppose perhaps the Vice-Chairman would like to have this lady here to ask her how many of those people have really expressed themselves. But I think in the circumstances we can let it go.

I will hand this other letter now to the Clerk.

Mr. Robinson: Mr. Co-Chairman, that is a facetious statement on your part.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The other thing I want to mention is that the Secretary of State would like to appear before us, and with the tentativeness with which everything has to be said these days he has suggested that he could come before us on May 30. So I said I would mention this as a possibility to the Committee, and that was as far as I went.

Senator Godfrey: That brings up a point that if we are going to adopt the suggestion about an interim report, gosh, should we not hear from him before we deliver the instructions as to . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It would be helpful, certainly.

The Joint Chairman (Senator Forsey): My own feeling is that we can get started at least on sketching out what we would like to say in an interim report and then in the light of anything he says we can if need be make any changes that occur to us. I do not think we can hold things up until May 30.

Senator Godfrey: No. I was just saying that I do not see why the Secretary has to wait until May 30, if you want my honest opinion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): He apparently is tied up with various things. I do not know.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 11 mai 1978

[Translation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que nous pouvons dire maintenant que la séance est officiellement ouverte. Je crois qu'on nous enregistre maintenant.

Tout d'abord, je vais accueillir ici notre collègue, le sénateur Lewis. J'espère qu'il trouvera le Comité enrichissant et utile car c'est mon avis, mais peut-être que c'est un avis un peu tendancieux.

Avant d'étudier ces documents, je voudrais mentionner des points au sujet de notre mandat. Nous avons reçu des lettres de la part de la *Canadian Sociology and Anthropology Association* et de l'Association de la faculté de l'université de Victoria, deux organismes qui appuient le mémoire qui nous a été envoyé de la part de l'Association canadienne des professeurs d'universités. J'ai donc remis ces lettres au greffier pour les inclure dans notre documentation.

Depuis, j'ai reçu une autre lettre de la part de l'Association de la faculté de l'université de Toronto où, au nom des 2,130 membres de l'Association, le président indique qu'il apporte aussi son appui à ce même mémoire de l'Association canadienne des professeurs d'universités.

Peut-être que le vice-président aimerait que cette dame compare ici afin de lui demander combien de personnes ont vraiment donné leur avis dans ce cas, mais je crois que pour l'instant je ne vais pas insister.

Je remets donc cette lettre au greffier.

M. Robinson: Monsieur le coprésident, ce n'était que de l'humour.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je voudrais aussi indiquer que le Secrétaire d'État a manifesté son intention de comparaître ici, mais tout ce que nous préparons ces jours-ci semble provisoire, il a indiqué qu'il pourrait venir le 30 mai. Donc, je propose au Comité cette date sous toute réserve.

Le sénateur Godfrey: Cela soulève la question suivante: Si nous voulons établir un rapport provisoire, nous devrions, je crois, entendre le Secrétaire d'État avant de donner des directives . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Ce serait très utile, bien sûr.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que nous pouvons commencer par ébaucher ce que nous voulons mettre dans ce rapport provisoire puis, selon ce que le Secrétaire dira, nous pourrions apporter des changements. Je ne pense pas qu'on puisse retenir ce rapport jusqu'au 30 mai.

Le sénateur Godfrey: Non. J'allais justement dire que je ne vois pas pourquoi le Secrétaire d'État doit attendre jusqu'au 30 mai pour comparaître.

Le coprésident (sénateur Forsey): Apparemment, il a toutes sortes d'obligations à remplir.

[Texte]

Senator Godfrey: Come on now. He thought he was going to be tied up all next week with an election about two weeks ago, so now he has a lot of free time, if there is not going to be an election, starting tomorrow. There is no reason why he could not be here, and I would like to know why he could not be here next Tuesday for example.

• 1120

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not know. I think . . .

Senator Godfrey: Renew the invitation, tell him that whatever announcement is made today, surely will have a great deal of difference.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, is it the wish of the Committee . . .

Senator Godfrey: He took about four or five months to get around to sending us the green paper to begin with . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Senator Godfrey: . . . and I do not think that he should . . . it is just going to make it more difficult to get an interim report out if we wait until May 30. I really think we should hear from him if possible first, and tell him if he does not . . .

Mr. Robinson: Why do we not leave it up to the Joint-Chairmen to speak to him and see if they can work out something that is satisfactory.

Senator Godfrey: I just wanted to put a little steel in the Co-Chairman's back, that was all, not that he ever needs it but . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I, being a mild and docile, submissive person . . .

Senator Godfrey: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . I need steel put in my back but Mr. Baldwin needs no steel put in his; he has plenty. I daresay we might both speak to the Secretary of State and suggest to him that the Committee is inclined to feel that he ought to turn up.

Senator Godfrey: What ever we have on Tuesday; that our present inclination is to try to get an interim report out and the sooner he comes here the better, because the very points that we are going to be discussing, he had better get his input in.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was not talking to the Minister himself; I was talking only to one of his staff and there was a long delay about it because he called me and I was out and I called him and he was out and this went on for about ten days. It was impossible to get in touch with each other. However, I shall transmit the views . . .

Senator Lafond: Impress on him that we want to get something done and get it done early.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I will approach him in the House and suggest that we are thinking of the interim report; he might come here with a little less preparation if he is going to be limited to those two points, or at least knowing that he would have a further chance to come back later on before a final report is put out.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Allons donc. Il pensait qu'il allait être engagé toute la semaine prochaine à cause des élections, mais il aura beaucoup de temps libre si on n'annonce pas d'élection. Je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas comparaître mardi prochain, par exemple.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'en sais rien. Je crois . . .

Le sénateur Godfrey: Vous pouvez renouveler l'invitation et dire que cela dépendra de l'annonce aujourd'hui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si le Comité désire . . .

Le sénateur Godfrey: Il lui a fallu quatre ou cinq mois pour envoyer le Livre vert . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Le sénateur Godfrey: . . . et je ne pense pas qu'il devrait . . . Si nous attendons jusqu'au 30 mais, cela sera d'autant plus difficile pour nous de sortir ce rapport provisoire. Je crois que nous devrions l'entendre le plus tôt possible et lui dire que s'il ne . . .

M. Robinson: Pourquoi ne pas laisser le coprésident lui parler et voir si on peut arranger quelque chose.

Le sénateur Godfrey: Je voulais simplement pousser un peu dans le dos du coprésident même s'il n'en a pas besoin . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis quelqu'un de très gentil et de très docile et je me sou mets . . .

Le sénateur Godfrey: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): . . . et j'ai besoin qu'on me pousse mais M. Baldwin, lui, n'en a pas besoin, c'est un caractère d'acier. Je dirais que nous pourrions tous les deux intervenir auprès du secrétaire d'État pour lui dire que le Comité pense qu'il serait bon qu'il compareisse.

Le sénateur Godfrey: Quel que soit notre programme pour mardi, nous essayons de sortir un rapport provisoire, et le plus tôt le secrétaire d'État comparaitra, le mieux ce sera car il doit justement discuter de questions relevant de notre rapport et apporter sa contribution.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai pas eu l'occasion de parler au ministre lui-même mais à quelqu'un de son personnel et il y a eu toutes sortes de retards car chaque fois que je l'appelais il était sorti et cela a duré dix jours. On n'arrivait pas à se rejoindre mais je transmettrai vos opinions . . .

Le sénateur Lafond: Faites-lui comprendre que nous voulons aller de l'avant rapidement.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vais l'aborder en Chambre et lui indiquer que nous songeons à sortir un rapport provisoire et que, par conséquent, il n'a pas besoin de trop de préparation si on se limite à ces deux points. Si le secrétaire d'État sais au moins qu'il aura une autre occasion de comparaître avant que le rapport définitif ne soit publié, il viendra plus facilement.

[Text]

Before we get on to the other thing, there is a motion here. I think we discussed the question of the expenses of that group from Toronto, the Sunshine Association, Mrs. Elizabeth Block and Mr. Jeffry Lyons; I think we did not have a quorum at the time. Now, if it is the wish of the Committee—is anyone prepared to move that . . . ?

Mr. Robinson: No, if I recall correctly, was it not that we were going to pass this before they appeared and I think we decided that we should not pass such a resolution until after they had appeared.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is right, but at the time they appeared here we did not have a quorum . . .

Mr. Robinson: Oh, yes, you may be right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): . . . so this is the first time I have seen a quorum here.

Mr. Robinson: I move that reasonable travelling and living expenses be paid to Mrs. Elizabeth Block and Mr. Jeffry Lyons from Sunshine Association who appeared before our Committee on Tuesday, April 18, 1978.

Mr. Bécharde: Is it usual that we pay the travelling expenses? Did we do that for the others?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): These people asked for it and they sent a letter to Mr. Lahaie. We discussed it at the time. I think Mr. Robinson summed it up by indicating that we felt that we were prepared to do it, as I understand the sense of the meeting, but not before they appeared, and that when they appeared then we would . . .

Mr. Robinson: I assumed they were not going to appear unless we were going to pay reasonable expenses and I think we decide they could appear, but we were not going to pay the expenses before; we were going to pay them after they appeared.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is what I understood it to be.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is what I understood.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): They are a small organization, although they have some distinguished names, Mr. Pierre Berton and one or two others. I do not know what their state of funds is. If they are like other similar organizations, I do not know . . .

Senator Lafond: Nevertheless, you have made the moral commitment, so let us discharge it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is right. Any other comments?

Mr. McKinley: I agree that we should discharge it because of the commitment that was more or less made, but the question still have not been answered. The other people who have appeared on the green paper, I take it that they were not reimbursed?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No. No one asked for it, nor was it ever raised. This was the first group that raised it.

[Translation]

Avant de passer aux autres questions, j'ai ici une motion. Je crois que nous avons discuté des frais de déplacement de ce groupe venu de Toronto soit la *Sunshine Association*, M^{me} Elizabeth Block et M. Jeffry Lyons et je crois que nous n'avions pas le quorum au moment où cela a été soulevé. Le Comité veut-il—quelqu'un est-il prêt à proposer que . . . ?

M. Robinson: Si je me souviens bien, nous allions adopter cette résolution avant que ce groupe comparaisse et je crois que nous avons décidé d'attendre que le groupe ait comparu.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est exact, mais lorsque ce groupe a comparu, nous n'avions pas le quorum . . .

M. Robinson: Oui, vous avez peut-être raison.

Le coprésident (M. Baldwin): . . . C'est donc la première fois que je vois le quorum ici.

M. Robinson: Je propose donc que l'on rembourse à M^{me} Elizabeth Block et à M. Jeffry Lyons de la *Sunshine Association* qui ont comparu devant le Comité le mardi 18 avril 1978, des frais de déplacement raisonnables.

M. Bécharde: Avons-nous l'habitude de payer ces frais? L'avons-nous fait pour les autres groupes?

Le coprésident (M. Baldwin): Ces personnes les ont demandés et ont envoyé une lettre à M. Lahaie. A l'époque nous avons discuté de la question et je crois que M. Robinson avait résumé la situation en indiquant que nous étions prêts à agir de la sorte mais seulement après leur comparution . . .

M. Robinson: Je suppose que ce groupe n'aurait pas comparu à moins que nous ne leur remboursions de frais raisonnables de déplacement, mais nous n'étions pas prêts à verser cet argent avant qu'ils comparaissent.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, c'est ainsi que j'ai compris l'affaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Moi aussi.

Le coprésident (M. Baldwin): Il s'agit d'une petite organisation bien qu'elle comprend des noms très éminents tels que M. Pierre Berton et un ou deux autres. Je ne sais pas quel est l'état de leurs finances, s'il se compare à celui d'autres organisations semblables . . .

Le sénateur Lafond: De toute façon, vous vous êtes engagé moralement, par conséquent, nous allons devoir respecter cet engagement.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est exact. Avez-vous d'autres remarques?

M. McKinley: Oui, je suis d'accord car l'engagement avait plus ou moins été pris, mais on n'a toujours pas répondu à la question de savoir si les autres témoins qui ont comparu au sujet du Livre vert . . . Je crois comprendre qu'ils n'ont pas été remboursés?

Le coprésident (M. Baldwin): Non. Ils n'ont pas demandé de remboursement et on n'a pas soulevé la question. La *Sunshine* est le premier groupe qui a posé la question.

[Texte]

Senator Godfrey: I think the policy in the Senate committees is that we do not offer to pay anybody; hopefully they will not ask to be paid but on the occasions when they do ask to be paid, then we consider the merits.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think in a number of instances they were, in the first place, local people or, in the second place, they were people like representatives of the Canadian Bar Association.

Mr. Béchard: Rich people.

• 1125

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, at any rate, not indigent, and they probably would have thought it infra dig to ask for anything. I think the point was well taken but I think there is probably a good reason for doing it in this particular case.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): *Adopté.*

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Carried.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, do you want me to come in on this?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, you start off and I will relieve you when you . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Eh bien, nous avons tout d'abord ce matin DORS/77-478—Règlement sur les articles fabriqués ou produits par les prisonniers (soumis au Comité le 16 mars 1978).

Je crois que nous avons ici quelque chose d'ordre explicatif.

Mlle Mayrand: Oui. Je crois qu'on peut publier la lettre de M. Eglington du 16 mars et la lettre de M. Connell du 7 avril.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Est-ce que nous avons les deux lettres ici? Je crois que non.

Mr. Robinson: No, we do not have those letters here. We had them last day, or at least when this came up before.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Mais ce que nous avons de neuf, c'est la lettre de M. Connell du 7 avril, n'est-ce-pas?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Cette lettre devrait être imprimée, je crois. Les membres du comité ont des questions à poser?

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je crois que dans les comités du Sénat, on a pour politique de n'offrir le remboursement à personne en espérant qu'il n'y aura pas de demande mais, à l'occasion, lorsque les témoins demandent à être remboursés, nous étudions le cas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que dans un certain nombre de cas, les témoins étaient des personnes qui résidaient sur place et, qu'en deuxième lieu, c'étaient des gens comme les représentants de l'Association du barreau canadien.

M. Béchard: C'est-à-dire des gens riches.

Le coprésident (le sénateur Forsey): En tout cas, ils ne sont pas indigents, et auraient probablement cru s'abaisser en réclamant quoi que ce soit. Je crois qu'on a bien saisi votre point, mais je crois qu'il y a une raison assez valable pour procéder ainsi dans ce cas particulier.

Le coprésident (M. Baldwin): *Adopté.*

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): *Adopté.*

Le coprésident (le sénateur Forsey): Eh bien, voulez-vous que je préside aussi?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, commencez et je prendrai la relève lorsque vous . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, first of all this morning we have SOR/77-478—Prison Manufactured or Produced Goods Regulations—submitted to Committee, March 16, 1978.

I think we have something along the lines of an explanation here.

Miss Mayrand: Yes. I think, Mr. Eglington's letter of March 16 and Mr. Connell's letter dated April 7 should be published.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do we have both letters here? I do not think so.

M. Robinson: Non, nous n'avons pas ces lettres ici. Nous les avons à la dernière réunion, ou, du moins, lorsque le Comité a été saisi de cette question la dernière fois.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But what is new is Mr. Connell's letter from April 7; is that not so?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think this letter should be printed. Do the members of the Committee have questions to ask?

Le 7 avril 1978

April 7, 1978

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

[Text]

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 16 mars 1978 relative-
ment au règlement DORS/77-478, le Règlement sur les
articles fabriqués ou produits par des prisonniers.

Le numéro 99206-1 du Tarif des douanes interdit l'importa-
tion d'articles fabriqués ou produits en tout ou en partie par
des prisonniers, sauf dans un ou un ensemble de cas particu-
liers qui font l'objet d'une exemption de l'application des
dispositions de ce numéro en vertu d'un règlement du gouver-
neur en conseil. Il me semble que les dispositions du numéro
99206-1 du Tarif des douanes ont été appliqués afin d'empê-
cher le dumping au Canada d'articles fabriqués par des prison-
niers, qui constituent une main-d'œuvre à bon marché, quand
ces articles sont destinés à une fin commerciale.

Le Ministère a reçu de nombreuses doléances de résidents
canadiens revenant au pays qui, pendant leur séjour à l'étran-
ger, ont acheté des articles produits par des prisonniers. Il
pouvait s'agir de souvenirs, de pièces d'artisanat ou de pein-
tures. Dans certains cas, ces personnes ignoraient les disposi-
tions d'interdiction du numéro du Tarif des douanes. Dans
d'autres cas, il leur était impossible de savoir que ces articles
avaient été produits par des prisonniers. Dans un cas comme
dans l'autre toutefois, l'agent de douanes au port d'entrée se
devait de confisquer les biens ou de prendre des mesures pour
qu'ils soient aussitôt exportés.

L'objet dudit règlement est de lever l'interdiction relative
aux articles fabriqués ou produits par des prisonniers lorsqu'ils
sont importés par un non-résident du Canada ou à un résident
du Canada revenant de l'étranger, quand ces articles sont
exclusivement destinés à un usage personnel et non pas à la
vente ou à une fin commerciale ou professionnelle. Le règle-
ment n'exempte toutefois pas ces articles importés de l'applica-
tion des règlements concernant les droits de douanes, con-
trairement à ce que soutient l'un des membres du Comité.

Dans l'espoir que ces renseignements vous seront utiles, je
vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération
distinguée.

M. Hannah
Pour J. P. Connell

Mr. Robinson: Well, I assume that it was properly
explained, the queries that we had.

Miss Mayrand: Yes, you raised the question, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Yes. I have no further questions on it. I am
satisfied.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ensuite, nous avons
DORS/76-16—Règlement sur la pension de retraite des lieu-
tenants-gouverneurs (soumis au Comité le 27 mai 1976).

Nous avons ici tout d'abord la lettre de M^{lle} Mayrand, je
crois. Non, nous avons fait imprimer tout cela.

Mlle Mayrand: Non, pas cette lettre-là.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non? En bien, il faut
imprimer, je crois, tous les documents que nous avons ici,
c'est-à-dire la lettre de M^{lle} Mayrand du 22 juin 1976 et la
réponse de M. Kelm du 23 mars 1978, une période est assez

[Translation]

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of March 16, 1978 concerning
SOR/77-478, Prison Manufactured or Produced Goods
Regulations.

Tariff Item 99206-1 of the Customs Tariff prohibits the
importation of goods manufactured or produced wholly or in
part by prison labour, unless in any particular case or class of
cases exempted from the provisions of this item by a Regula-
tion of the Governor in Council. It is my understanding that
Tariff Item 99206-1 was implemented to preclude the dump-
ing in Canada of goods manufactured by cheap prison labour
when such goods are intended for commercial purposes.

The Department received many representations from return-
ing Canadian residents who, while abroad, purchased items
produced by prison labour, such as souvenirs, handicrafts and
paintings. In some cases, these persons were not aware of the
prohibitory terms of the tariff item. In other cases, these
persons had no way of knowing that the goods were the
product of prison labour. In either situation, however, the
Customs officer at the port of entry has no choice but to
confiscate the goods or insist on their immediate exportation.

The purpose of the Regulation at hand is to waive the
prohibition, therefore, in respect of goods manufactured or
produced by prison labour when imported by a non-resident of
Canada or a returning resident, when such goods are solely for
personal use and not for sale or any business or occupational
use. The Regulation does not, however, exempt such imported
goods from customs duties which is the impression held by one
of the Committee members.

I trust the above is satisfactory to your request.

Yours truly,

Al Hannah
for J. P. Connell

M. Robinson: Alors, je présume qu'on a bien répondu à nos
questions.

Mlle Mayrand: Oui, vous aviez soulevé la question, mon-
sieur Robinson.

M. Robinson: Oui. Je n'ai pas d'autres questions. Je suis
satisfait.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we have
SOR/76-16—Lieutenant Governors Superannuation Regula-
tion—submitted to Committee May 27, 1976.

First of all, we have Miss Mayrand's letter, I think. No, we
printed all that.

Miss Mayrand: No, not that letter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No? Well, I think all
the documents we have here should be printed. Miss May-
rand's letter of June 22, 1976, and the reply from Mr. Kelm,

[Texte]

prolongée, ce qui pourrait provoquer des commentaires de la part du sénateur Godfrey, je crois.

Et nous avons aussi un commentaire du 11 avril de nos conseillers juridiques sur la lettre de M. Kelm.

June 22, 1976

H. Calof, Esq., Q.C.,
Director,
Legal Services,
The Treasury Board,
Place Bell Canada,
Ottawa, Ontario K1A 0R5

Re: SOR/76-16, Lieutenant-Governors Superannuation Regulations

Dear Mr. Calof:

These regulations were before the Standing Joint Committee at its meeting of May 27, 1976. The Committee directed me to ask for some clarification of subsections 3(1) and (2) of the regulations which were considered somewhat confusing.

Could you explain to me how the "total amount" mentioned in section 3(2) is arrived at? Some hypothetical examples would most certainly help me understand.

Since, under section 3(1), the monthly instalments should be equal, does it mean that the "total amount" computed according to section 3(2) should be divided by 20 (years) \times 12 (months) = 240?

Yours sincerely,

L. Mayrand.

March 23, 1978

Mr. G.C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I am writing further to Mr. LeClair's letter of March 13, 1978 regarding your requests for clarification of subsections 3(1) and (2) of the Lieutenant Governors Superannuation Regulations.

The "total amount" referred to in subsections 3(2) of the above-noted regulations is made up of (a) the principle lump sum amount of contributions and 4 per cent simple interest required to purchase prior service and (b) the interest and mortality charges applied when the lump sum amount is amortized over a period of years. In the case of Lieutenant Governors the maximum amortization period is twenty years.

[Traduction]

dated March 23, 1978, a rather long internal, which provoke comment from Senator Godfrey, I think.

And there is also a comment from our legal advisers on Mr. Kelm's letter, dated April 11.

Le 22 juin 1976

Monsieur H. Calof
Directeur du Contentieux
Conseil du trésor
Place Bell Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0R5

Objet: DORS/76-16, Règlement sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs

Monsieur:

Le Comité mixte permanent a étudié ces règlements à sa séance du 27 mai 1976 et il m'a chargé de vous demander des éclaircissements sur les paragraphes 3(1) et (2) des règlements, qui, à son avis, prêtent à confusion.

Pouvez-vous m'expliquer comment on établit le «montant total» mentionné au paragraphe 3(2)? Des exemples m'aideraient certainement à comprendre.

Puisqu'en vertu du paragraphe 3(1), les versements mensuels doivent être égaux, doit-on en déduire que le «montant total» calculé conformément au paragraphe 3(2) devrait être divisé par 20 (années) \times 12 (mois) = 240?

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

L. Mayrand

Le 23 mars 1978

M. G. G. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-16—Règlement sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs

Monsieur,

La présente fait suite à la lettre de M. Leclair datant du 13 mars 1978, et à votre demande d'éclaircissements sur les paragraphes 3(1) et (2) du Règlement sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs.

Le «montant total» mentionné au paragraphe 3(2) du règlement est composé, a) du montant forfaitaire des contributions ainsi que d'un intérêt simple de 4% requis pour le rachat de services antérieurs et, b) de l'intérêt et d'un rajustement calculés en fonction des Tables canadiennes de mortalité lorsque le montant forfaitaire est amorti sur une certaine période.

[Text]

Example:

Assume a Lieutenant Governor, age 50, elects for 2 years prior service.

Lump sum Cost of Election: (a) Required Contributions, \$2,000; (b) Simple Interest, \$500. Total \$2,500.

The cost of amortizing an amount over 20 years at 4% compound interest a year for a male, age 50, is \$6.77 per month per \$1,000 owed (based on the Canadian Life Tables 1970-72).

Therefore, in this example, the monthly cost for 20 years would be $2.5 \times \$6.77 = \16.93 . The "total amount" would be $\$16.93 \times 12 \times 20 = \4063.20 .

If the lump sum cost of the prior service had been \$3,500 the "total amount" referred to in subsection 3(2) of the regulations would have been $(3.5 \times \$6.77) \times 12 \times 20 = \$5,686.80$.

In short, when a Lieutenant governor decides to pay the cost of an election for prior service in instalments over a certain period of time, we first determine the monthly instalment required and then the "total amount" can be determined by multiplying the monthly instalment $\times 12 \times$ the number of years over which the cost is to be paid off.

I trust this explanation is satisfactory. If you have any questions please call Bryce Peacock at 6-5958.

Yours sincerely,

W.A. Kelm,
Director, Pensions and Benefits.

SOR/76-16, Lieutenant-Governors Superannuation Regulations

April 11, 1978

Comment on Mr. Kelm's letter of 23rd March 1978

The system, as outlined by Mr. Kelm in his letter explains the operation of section 3 of the Regulations. It might help the comprehension of that system to add that:

(a) the 4 per cent simple interest is calculated on the contribution deficiency for any year from the middle of that fiscal year to the first day of the month in which the election is made to contribute in respect of prior service (the example of \$500. is simply that, an example, and is not necessarily 4 per cent on \$2,000 for some specific time);

[Translation]

Dans le cas des lieutenants-gouverneurs, la période d'amortissement maximale est de 20 ans.

Exemple:

Supposons qu'un lieutenant-gouverneur âgé de 50 ans demande qu'on tienne compte, pour le calcul de sa contribution au Régime de pension, de deux années de service antérieur.

Option forfaitaire: (a) Contributions exigées, \$2,000; (b) Intérêt simple, \$500. Total \$2 500.

Le coût d'amortissement d'une somme donnée pendant 20 ans, majorée d'un intérêt composé annuel de 4%, dans le cas d'une personne de sexe masculin âgée de 50 ans, est de \$6.77 par mois par \$1,000 exigible, ce coût étant calculé selon les Tables canadiennes de mortalité (1970-1972).

Dans cet exemple, le coût mensuel d'un amortissement de 20 ans serait donc de $2.5 \times \$6.77 = \16.93 . Le «montant total» serait alors de $\$16.93 \times 12 \times 20 = \$4\ 063.20$.

Si le coût de rachat en bloc des années de service antérieur avait été de \$3 500, le «montant total» mentionné au paragraphe 3(2) du règlement aurait été de $(3.5 \times \$6.77) \times 12 \times 20 = \$5\ 686.80$.

Bref, lorsqu'un lieutenant-gouverneur décide de se prévaloir de l'option de rachat de ses années de service antérieur et d'échelonner ses versements sur une période de temps donnée, on doit d'abord déterminer quel sera le montant des versements exigibles; le «montant total» sera ensuite établi en multipliant le montant des versements mensuels par 12, par le nombre d'années pendant lesquelles le bénéficiaire effectuera le paiement intégral de ses versements.

J'espère que ces explications sont assez claires mais si vous avez d'autres questions, veuillez communiquer avec M. Bryce Peacock à 6-5958.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur des avantages et des pensions
W. A. Kelm

DORS/76-16—Règlement sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs

Le 11 avril 1978

Remarques sur la lettre de M. Kelm du 23 mars 1978

Comme M. Kelm l'a mentionné dans sa lettre, la méthode de calcul vise à expliquer le fonctionnement de l'article 3 du règlement. Pour mieux comprendre cette méthode, il serait peut-être bon d'ajouter que:

(a) l'intérêt simple de 4% est calculé sur le déficit de contribution d'une année donnée, à partir du milieu de l'année financière jusqu'au premier jour du mois où le lieutenant-gouverneur décide de verser des contributions applicables à une période de service antérieur (le montant de \$500 donné en exemple est tout à fait arbitraire et n'est pas nécessairement le résultat du calcul de l'intérêt de 4% sur une somme de \$2,000 pendant un temps donné);

[Texte]

(b) the \$6.77 per month figure includes not only 4 per cent compound interest payment but also a 1½ per cent "mortality charge" which is really a life insurance fee so that on the death of the contributor before twenty years payments have been made, the balance of the payments lapse, as appears to be contemplated by section 6 of the Act. While the Act provides for the Governor in Council to prescribe by regulation the terms and bases as to mortality and interest governing instalment payments, the regulations prescribe only the interest rate of 4 per cent (not expressed to be compound). The regulations do not refer to 1½ per cent mortality charge but only to computation in accordance with the Canada Life Tables 1970-72 which do not themselves provide for any such charge. However, the Department of Insurance, which handles all calculations for public pension and superannuation schemes, has advised the Treasury Board that any actuary instructed to prepare a calculation in accordance with the Canada Life Tables will do so including a mortality charge. Thus, the 1½ per cent mortality charge is regarded as being implicitly and automatically included in the injunction to use the Canada Life Tables 1970-72.

Section 3 of the Regulations is attached.

Le coprésident (sénateur Forsey): Des questions?

M. Bécharde: Est-ce que la réponse donnée, mademoiselle Mayrand, répond à l'objection soulevée?

Mlle Mayrand: Dans ma lettre, j'ai voulu savoir ce qu'indiquait le montant total qui n'était pas clairement expliqué dans le Règlement. Je crois que les explications sont suffisantes pour nous à la lumière de la lettre que nous avons reçue et des informations obtenues ultérieurement au téléphone. La lettre elle-même ne me paraissait pas claire, surtout du fait que dans les exemples choisis, les chiffres étaient très hypothétiques. Par conséquent, il m'était difficile de comprendre comment le montant de \$500 pouvait représenter l'intérêt simple \$2,000. Mais c'est une question d'actuariat et on m'assure qu'au département des assurances, tout actuaire à qui on demanderait d'établir un tel montant saurait nécessairement que s'il regarde les tables de mortalité du Canada cela implique le 1½ p. 100 d'assurance et le montant d'intérêt. Vu que le domaine est très précis et qu'il s'applique à un très petit nombre de gens, vu les circonstances, je crois que c'est suffisant.

• 1130

M. Bécharde: Merci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce qu'il y a encore des questions à poser de la part de membres du comité?

Mr. Robinson: Yes, Mr. Chairman. I wonder where Mr. LeClair's letter of March 13, 1978 is or does it have anything to do...

[Traduction]

(b) en sus de l'intérêt composé de 4%, le versement mensuel de \$6.77 comprend également un rajustement de 1½%, calculé selon les Tables canadiennes de mortalité qui correspond vraiment aux contributions d'une police d'assurance-vie. Par conséquent, si le décès du contributeur survient avant le délai d'amortissement intégral du montant des contributions prévu pour 20 ans, la balance des versements peut s'échelonner comme le prévoit l'article 6 de la Loi. Bien que la loi permette au gouverneur en conseil de prescrire par règlement les modalités et les bases de calcul quant à la mortalité et à l'intérêt se rapportant à ces versements, le règlement ne stipule qu'un taux d'intérêt de 4% (non explicitement composé). Le règlement ne spécifie pas le taux du rajustement (1½%), mais ne fait allusion qu'au calcul qui doit se faire conformément aux Tables de mortalité établies par Statistique Canada pour 1970 à 1972 qui, en elles-mêmes ne fixent aucun rajustement. Toutefois, la Sous-section des assurances, qui effectue tous les calculs des régimes publics de pension et de retraite a indiqué au Conseil du Trésor que tout actuaire chargé d'effectuer un calcul selon les Tables de mortalité établies par Statistique Canada le fera en prévoyant un rajustement quant à la mortalité. Le taux de 1½% est donc implicite et il est automatiquement stipulé dans l'ordre d'utiliser les Tables canadiennes de mortalité (1970-1972).

L'article 3 du règlement est joint à la présente.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Questions?

Mr. Bécharde: Does the reply given, Miss Mayrand, satisfy the objection that was raised?

Miss Mayrand: In my letter, I wanted to know what "total amount" meant, as it was not clearly explained in the regulation. I think the explanations are satisfactory, in the light of the letter we received and the information we obtained later over the telephone. The letter itself did not appear to be clear, especially since in the examples chosen, the figures were very hypothetical. So, it was difficult for me to understand how the amount of \$500 could represent the simple interest on \$2,000. But it is an actuarial question and I am assured that in the Insurance department, any actuary instructed to prepare a calculation would know automatically that if he consults the Canada Life Tables, that the one-and-a-half per cent mortality charge is included. Since it is a very precise field and it applies to very few people, in view of the circumstances, I feel it is satisfactory.

Mr. Bécharde: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any questions the members of the Committee may have?

Mr. Robinson: Oui, monsieur le président. Je me demande où se trouve la lettre de M. LeClair datée du 13 mars 1978 ou a-t-elle un rapport quelconque...

[Text]

Miss Mayrand: I was going to raise the point of the time period between my letter and the answer; one reminder letter we sent; one acknowledging letter was sent by Mr. LeClair who had referred the question to Mr. Kelm but I did not see the point in sending . . .

Mr. Robinson: I see, so there is nothing significant.

Miss Mayrand: No.

Mr. Robinson: I can only assume then that you are satisfied with the explanation; you have not had to contact Mr. Bryce Peacock with regard to any computer?

Miss Mayrand: No.

Mr. Robinson: I have no further questions on that one, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Of course, it is of interest to those potential Lieutenant Governors who may be in and around this establishment.

Senator Godfrey: I know that is Senator Lewis' . . . particular care.

The Joint Chairman (Senator Godfrey): The next one we have—I think I will shift to the other language now for a moment—the next one we have is SOR/77-220, Grain Cargo Regulations, before the Committee December 1, 1977. Here we have the comment which I think we must have had before us before.

Miss Mayrand: Yes, and it was printed, too. I just put it to you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But we have also the letter of Mr. Massey to Mr. Scott, December 13, 1977 and the reply of Mr. S. D. Cameron of April 12, 1978. I presume these should be printed also, should they?

Miss Mayrand: Yes.

December 13, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister . . .
Operations,
Department of Transport,
OTTAWA

RE: SOR/77-220, Grain Cargo Regulations

Dear Mr. Scott:

These Regulations were before the Committee at its meeting of December 1, 1977. I have been requested to communicate with the Department respecting certain matters of concern to the Committee. As the most expeditious manner of proceeding, I enclose a copy of the relevant portions of the materials before the Committee during its review and discussion.

Would you kindly respond to the queries as indicated in the attachment. If questions arise further to this exchange, I will be in touch.

[Translation]

Mlle Mayrand: J'allais signaler le délai entre ma lettre et la réponse; nous avons envoyé une lettre de rappel; M. LeClair a envoyé une lettre d'accusé de réception qui faisait allusion à la question de M. Kelm, mais je ne voyais pas l'importance d'envoyer . . .

Mr. Robinson: D'accord; alors il n'y a rien de significatif.

Mlle Mayrand: Non.

M. Robinson: Donc, je ne puis que conclure que l'explication vous satisfait; vous n'aviez pas à communiquer avec M. Bryce Peacock au sujet d'un ordinateur?

Mlle Mayrand: Non.

M. Robinson: Je n'ai pas d'autre question à ce sujet, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Bien sûr, cela intéressera particulièrement les lieutenants-gouverneurs éventuels qui pourront se trouver dans cette situation.

Le sénateur Godfrey: Je sais que le sénateur Lewis s'y intéresse particulièrement.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le prochain—je crois que je vais changer de langue pour l'instant—c'est le DORS/77-220, Règlement sur les cargaisons de grain, soumis au Comité le 1^{er} décembre 1977. Voici un commentaire que nous avons certainement vu auparavant.

Mlle Mayrand: Oui, et on l'avait imprimé. Je voulais simplement vous le rappeler.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nous avons aussi la lettre de M. Massey à M. Scott, datée du 13 décembre 1977 et la réponse de M. S. D. Cameron qui date du 12 avril 1978. Je suppose qu'on devrait les imprimer aussi, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Oui.

Le 13 décembre 1977

Monsieur G.A. Scott
Sous-ministre adjoint principal des opérations
Ministère des Transports
Ottawa

Objet: DORS/77-220, Règlement sur les cargaisons de grains

Monsieur,

Le Comité a étudié ce Règlement le 1^{er} décembre dernier et m'a demandé de discuter avec votre ministère de certaines questions qui le préoccupent tout particulièrement. Pour vous permettre de procéder le plus rapidement possible, je vous envoie ci-joint une copie des documents que le Comité a étudiés et dont il a discuté.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir répondre aux questions ci-jointes. N'hésitez pas à vous mettre en rapport avec moi si vous avez besoin de certains éclaircissements.

[Texte]

Thank you for your attention and co-operation.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

April 12, 1978

Mr. Melez Massey
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/77-220, Grain Regulations

Dear Mr. Massey:

I am in receipt of your letter of 13th December and would respond as follows.

Section 3(2)

The Safety of Life at Sea Convention (1960) does not apply to cargo ships of less than 500 tons gross. However, IMCO Assembly Resolution A.264 (VIII) (new Chapter VI of 1960 SOLAS) did recommend that "governments apply the principles of the new Chapter VI to cargo ships of less than 500 tons gross tonnage as far as reasonable and practicable".

The result of this recommendation is that some governments have chosen to apply it to all ships and some have stayed with the 500 ton limit.

The question of whether the 500 ton limit should be lowered or eliminated is currently being discussed by IMCO. When a decision is reached the regulations will be amended to reflect the revised thinking.

In the meantime foreign flag ships of less than 500 tons gross that are required by their administration to comply with the new Chapter VI of SOLAS will be loaded in accordance with the principles applying to ships of 500 tons or more and reflected in the Canadian regulations. Others that are not required by their administrations to do so will not be required to comply with these principles.

There are no Canadian vessels of this size engaged in international grain voyages and none are anticipated. There are therefore no problems of interpretation in the domestic industry.

[Traduction]

Je vous remercie de l'attention que vous voudrez bien accorder à ce document ainsi que de votre collaboration.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Melez Massey,
Avocat.

Le 12 avril 1978

M. Melez Massey
Comité mixte permanent du sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-220—Règlement sur les cargaisons de grains

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 13 décembre dernier et vous fais parvenir les réponses que voici.

Paragraphe 3(2)

La Convention de 1960 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer ne s'applique pas aux bateaux de moins de 500 tonneaux de jauge brute. Cependant, la résolution A-264(VIII) adoptée par l'Organisation inter-gouvernementale consultative de la navigation maritime (nouveau chapitre VI de la Convention internationale de 1960 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer) avait recommandé aux «gouvernements d'appliquer les principes du nouveau chapitre VI aux bateaux de moins de 500 tonneaux de jauge brute dans les limites du possible».

A la suite de cette recommandation, certains gouvernements ont choisi de l'appliquer à tous les navires et certains autres de s'en tenir à la limite antérieure.

L'Organisation inter-gouvernementale consultative de la navigation maritime étudie actuellement la possibilité d'abaisser ou de supprimer la limite de 500 tonneaux. Lorsque sa décision sera rendue, le Règlement sera modifié de façon à refléter ce changement.

Entre-temps, les navires battant pavillon étranger de moins de 500 tonneaux de jauge brute qui tenu par leur administration de se conformer au nouveau chapitre VI de la Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer devront être chargés conformément aux principes qui s'appliquent aux navires de 500 tonneaux ou plus comme le prescrit le Règlement canadien. Les autres navires dont le gouvernement n'aurait pas ratifié ce nouveau chapitre ne seront pas obligés de respecter ces principes.

Aucun navire canadien de ce tonnage ne se livre au transport international des grains et rien de tel n'est prévu. Il n'existe donc aucun problème d'interprétation à l'échelle nationale.

[Text]

Section 6(1) (a)

Section 13(3) (b) describes the three methods by which a non-Canadian ship may receive authorization:

- (i) its Administration,
- (ii) by an organization recognized by its Administration, or
- (iii) by a contracting government acting on behalf of its Administration.

The wording of section 6(1) (a) merely reflects these different methods. "Administration" is not used as this would restrict approval to the flag state only.

For the purposes of (ii) the meaning of "an organization" is open to interpretation by any administration as the revised Chapter VI of SOLAS does not qualify the term. In practice, some administrations recognize classification societies such as Lloyds Register and the American Bureau of Shipping.

Section 13(4)

In practice a departmental officer will examine the authorization and, having seen it, will be aware that the vessel is capable of complying if properly loaded. Actual compliance is then proven by means of the stability calculation referred to in section 6(2). The calculation is made by the ship's personnel and verified by the aforementioned officer.

Section 2 (1) of Part I, Schedule 1 (page 14)

Section 2(1) is taken verbatim from the revised Chapter VI of the 1960 SOLAS Convention, including the word "normally". The usual method of calculating the ship's stability would be as described in Section 2(1). Although not theoretically correct it is a simple operation giving a conservative result. Should however the vessel be a "borderline case" in that by using the method described in section 2(1) she could not meet the prescribed stability criteria then it would be necessary to use the technically correct method of calculation prescribed in section 2(2). Hence the use of the word "normally".

Section 18

This section does reflect a provision of Chapter VI of the 1960 SOLAS Convention and the authority for its implementation is contained in Section 379 of the Canada Shipping Act.

Section 17(1) (a)

The error in translation has been duly noted by the officers responsible for these regulations and the correction will be incorporated into the next general amendment.

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister

[Translation]

Alinéa 6(1)a)

L'alinéa 13(3)b) stipule que, pour tout navire autre qu'un navire canadien, l'autorisation doit être délivrée par:

- (i) son administration
- (ii) une organisation reconnue par l'Administration, ou
- (iii) un Gouvernement contractant au nom de l'Administration.

Le libellé de l'alinéa 6(1)a) ne fait qu'énumérer ces diverses méthodes. Le terme «Administration» n'est pas utilisé pour ne pas restreindre l'autorisation au seul pays d'immatriculation.

Pour l'application du sous-alinéa (ii), toute administration est libre d'interpréter le terme «organisation» comme elle le veut étant donné que le nouveau chapitre VI de la Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer ne qualifie pas ce terme. Dans la pratique, certaines d'entre elles reconnaissent les bureaux d'immatriculation tels que Lloyds Register et l'American Bureau of Shipping.

Paragraphe 13(4)

En pratique, un fonctionnaire examinera l'autorisation et, après l'avoir vue, saura que le navire est considéré comme apte à se conformer au Règlement s'il est bien chargé. On peut alors le prouver en calculant la stabilité du navire de la manière décrite au paragraphe 6(2). C'est le personnel du navire quise charge de ce calcul lequel est ensuite vérifié par le fonctionnaire susmentionné.

Paragraphe 2(1) de la partie I, annexe I (page 14)

Le paragraphe 2(1) a été repris in extenso du nouveau chapitre VI de la Convention de 1960 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, y compris le terme «habituellement». Le calcul courant de la stabilité du navire est décrit au paragraphe 2(1). Bien qu'il ne soit pas théoriquement exact, il s'agit d'une opération simple donnant un résultat modéré. Si toutefois, le navire constituait un «cas limite» et qu'il ne puisse pas atteindre les critères de stabilité prescrits en utilisant la méthode décrite au paragraphe 2(1), il serait alors nécessaire d'utiliser la méthode de calcul prescrite au paragraphe 2(2) qui est techniquement exacte. D'où l'utilisation du terme «habituellement».

Article 18

Cet article reproduit une disposition du chapitre VI de la Convention de 1960 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et le texte habilitant se trouve à l'article 379 de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Alinéa 17(1)a)

L'erreur de traduction a été enregistrée par les autorités responsables et sera rectifiée lors de la prochaine modification générale.

Le sous-ministre adjoint principal,
S. D. Cameron

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there questions on this?

Mr. Robinson: Yes. Mr. Chairman, we have an explanation of virtually everything but have all the queries been answered and have the authorities been given to the satisfaction of our Counsel?

Miss Mayrand: Yes. I find the letter satisfactory.

Mr. Robinson: And have the authorities that they have suggested been checked out? Are they accurate?

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Robinson: You checked the authorities that they gave.

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Robinson: Then I have no questions on it at all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there anyone else? We may pass to the next one, another one which has been before us already, SOR/77-557, Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment. That was before us on February 2, as I said a moment ago, and now we have . . .

Mr. Robinson: I assume there are no problems now. Is that right, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: That is clear and especially because they have made a commitment to correct the French accordingly.

Mr. Robinson: They are correcting their indiscretions.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So that is all right. And now we have something new. Tout d'abord, DORS/77-386, Règlement sur les dépôts de douane. Nous avons également DORS/77-672, Règlement sur les entrepôts réels de douane.

Je crois que ces deux règlements soulèvent quelques questions semblables.

Mlle Mayrand: Certaines des questions sont semblables, mais je crois qu'on peut commencer par DORS/77-386.

SOR/77-386

QUEEN'S WAREHOUSES REGULATIONS

Customs Act

P.C. 1977-1255

January 4, 1978

The enabling powers for these Regulations would appear to be as follows:

"273. The Governor in Council may, from time to time, and in the manner hereinafter provided, in addition to the other purposes and matters mentioned in this Act, make regulations for or relating to the following purposes and matters:

. . .

(g) . . . regulating . . . the amount of warehouse rent . . . ;

. . .

(t) any other purpose for which by this Act, or any other law relating to the customs or to trade or naviga-

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions à ce sujet?

M. Robinson: Oui, monsieur le président, on nous a donné une explication d'à peu près tout, mais a-t-on fourni des réponses adéquates et a-t-on fourni une liste satisfaisante des autorisation à nos conseillers?

Mlle Mayrand: Oui. La lettre me satisfait.

M. Robinson: A-t-on vérifié les autorisations mentionnées? Sont-elles convenables?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: Vous les avez vérifiées?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: Alors, je n'ai plus de question à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres questions? Nous pouvons passer au prochain, c'est-à-dire le DORS/77-557, Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modifications, dont le Comité a été saisi. Comme je viens de le dire, nous l'avons étudié le 2 février et maintenant . . .

M. Robinson: Je suppose qu'il n'y a pas de problème maintenant. N'est-ce pas, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: Tout est clair, particulièrement à cause de leur engagement de corriger le français en conséquence.

M. Robinson: Ils corrigent leurs divergences.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors, c'est réglé. Maintenant nous passons à quelque chose de nouveau. First of all, SOR/77-386, Queens Warehouses Regulations. There is also SORS/77-672, Customs Bonded Warehouses Regulations.

I think these regulations raise similar problems.

Miss Mayrand: Some of them are the same, but I think we could begin with SOR/77-386.

DORS/77-386

RÈGLEMENTS SUR LES DÉPÔTS DE DOUANE

Loi sur les douanes

C.P. 1977-1255

Le 4 janvier 1978

Il semblerait que le pouvoir habilitant de ce règlement soit le suivant:

"273. Le gouverneur en conseil peut faire, de temps à autre, de la manière prescrite ci-dessous, en sus des objets et sujets mentionnés dans la présente loi, des règlements relatifs aux objets et sujets qui suivent:

. . .

(g) . . . la réglementation touchant . . . le montant du loyer d'entreposage . . . ;

. . .

(t) toute autre fin pour laquelle, en vertu de la présente loi ou de toute autre loi concernant les douanes, le

[Text]

tion, the Governor in Council is empowered to make orders and regulations.”

“80. (3) The collector or other proper officer may charge or authorize the occupier of the warehouse to charge a fair warehouse rent, subject to any regulations made by the Governor in Council in that behalf.”

Section 8 of the Regulations would appear to lie beyond these enabling powers in that it purports to sub-delegate to the Minister a discretion to exempt from the rentals provided for in the Regulations. The wording of section 8 is also such as to indicate that the Minister is to be free to deal with individual cases and is not confined to exempting categories of goods which will be of application to all importers. Even if section 8 were to be so confined, it would still appear to be beyond the enabling powers which specify that the Governor in Council is to make the regulations for or in relation to regulating warehouse rents. A rent which may or may not be charged at the Minister's whim is in no sense regulated.

The Customs Act is an extensive statute and there may be within it some section, not recited, which would authorize the making of section 8. The Department may also have established rules and practices governing the granting of exemptions under section 8.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Est-ce qu'il y a des questions à poser? J'ai moi-même indiqué ici quelques questions.

Mr. Robinson: Are you referring now to SOR/77-386?

Miss Mayrand: Yes.

• 1135

Mr. Robinson: Well, I wonder if we could ask for an answer to our query concerning the powers and also if the answer is in some other section of the act. I think this is in accordance with the last paragraph of our counsel's comment on page 1.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Counsel's comment, of course, should clearly be printed. It raises matters, I think, of considerable importance. What is your answer to that, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: That is fine. I think that there is again the question of sub-delegation of rule-making and we should ask for their authority, if there is such an authority. If there is not, we can state that the Committee is opposed to this type of provision in a regulation when the power has been given to the Governor in Council to regulate the amount of rent. I do not think that in the same way the Governor in Council may turn around and give the powers to the Minister to exempt in certain cases.

Mr. Robinson: Exactly.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have one of our old friends again.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Co-Chairman, I would like it to appear on the record that when you have a

[Translation]

commerce ou la navigation, le gouverneur en conseil est autorisé à rendre des décrets ou à édicter des règlements.»

«80. (3) Le receveur ou autre préposé compétent peut exiger, ou autoriser l'occupant de l'entrepôt à exiger, un loyer raisonnable d'entreposage, sauf les règlements établis par le gouverneur en conseil à cet égard.»

L'article 8 du règlement semble passer outre aux dispositions de ces pouvoirs habilitants en ce sens qu'il vise à sous-déléguer au ministre le pouvoir discrétionnaire d'exempter les frais d'entreposage fixés dans le règlement. Le libellé de l'article 8 semble également indiquer que le ministre est libre de traiter séparément des cas individuels et qu'il n'est pas limité à exempter des catégories de produits s'appliquant à tous les importateurs. Même si l'article 8 imposait de telles limites, il semblerait encore passer outre aux pouvoirs habilitants qui précisent que le gouverneur en conseil doit édicter des règlements relatifs à la réglementation des montants du loyer d'entreposage. Des frais que le ministre peut percevoir à sa guise ne sont absolument pas réglementés.

La Loi sur les douanes est un texte législatif très étendu et il est possible qu'un de ses articles non cité autorise l'établissement de l'article 8. Il se peut également que le ministère ait édicté des règles et des directives concernant l'octroi d'exemptions aux termes de l'article 8.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any questions? I have jotted down a few questions here myself.

M. Robinson: Parlez-vous maintenant du DORS/77-386?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: Je me demande si on pourrait demander qu'on réponde à nos questions au sujet de ces pouvoirs et aussi si la réponse se trouve dans d'autres articles de la loi. Je crois que d'après la fin du paragraphe 2 des remarques du conseiller, on peut dire que c'est la question qui se pose.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait donc annexer les remarques du conseiller au procès-verbal. Cette question est de la plus grande importance; quelle est votre réponse, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: Je crois qu'il s'agit à nouveau ici de la sous-délégation du pouvoir de faire des règlements. Dans ce dernier cas, il faudrait savoir en vertu de quelle autorité... S'il n'y en a pas, nous pouvons dire que le Comité s'oppose fermement à ce genre de stipulation dans un règlement alors que le pouvoir a été donné au gouverneur en conseil d'établir le montant du loyer; je ne pense pas qu'alors le gouverneur en conseil puisse changer d'idée et donner au ministre le pouvoir d'exempter dans certains cas.

M. Robinson: Exactement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Voilà quelque chose que nous connaissons bien.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le coprésident, j'aimerais qu'on consigne au procès-verbal que dans le cas d'une

[Texte]

very lengthy statute with very extensive regulatory-granting powers that an even heavier onus should appear on the people drafting the regulations to make certain that they do give some due notice of what they are relying on. Now I am saying that to be on the record for those thousands of people who rush madly in to buy the transcript of our proceedings, whenever they are finished, so that they will be aware of it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is there any other point to raise on this? Should we pass then to . . . ?

Senator Lafond: Along with the counsel's queries, the Co-Chairman's comments should be passed on to the department in question.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then on the other one, that is SOR/77-672, again we have the comment by counsel, and again I ask are there any questions to be raised about this?

SOR/77-672

CUSTOMS BONDED WAREHOUSES REGULATIONS

Customs Act

P.C. 1977-2245

January 4, 1978

Criterion 1(a); 4; 15

1. Section 6(1) of these Regulations allows a Deputy Minister to decide on purely subjective grounds the adequacy of the location, construction and size of proposed warehouses. It is the satisfaction of the Deputy Minister which is crucial and the provisions in the Regulations do not impose objective standards governing the exercise of his discretion. Section 273(g) of the empowering Customs Act would appear to be adequate to allow the setting of prerequisites to the appointment of warehouses. It states:

"The Governor in Council may . . . make regulations for or relating to the following purposes and matters

(g) authorizing the appointment of warehouses . . ."

Consequently, the Governor in Council has authorized the Deputy Minister by these Regulations not only to appoint warehouses in section 4(1) but also to pass on their adequacy as a condition of making the appointment. The tests set out in section 6(1) are, however, of a vagueness and subjectivity as to amount to saying: "A warehouse may be appointed only if the Deputy Minister is satisfied that the appointment is desirable", which surely is no more within the contemplation of the enabling power than: "No one shall operate a warehouse without the permission of the Deputy Minister".

2. Section 10(2)(e) states that the security to be furnished by a warehouse keeper may be "such other security as is acceptable to the Deputy Minister". This grant of discretionary power to determine the adequacy of security follows an enumeration of acceptable forms of security, and is governed or restricted in some measure by section 10(4) of the Regula-

[Traduction]

loi très longue accordant des pouvoirs d'établir des règlements très longs, ceux qui rédigent ces règlements devraient indiquer bien clairement sur quels critères ces pouvoirs se basent. Je dis cela pour les milliers de personnes qui vont se jeter sur la transcription de nos séances afin d'être au courant . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Devons-nous passer à . . . ?

Le sénateur Lafond: On devrait transmettre au ministère les remarques du coprésident avec les questions du conseiller.

Le coprésident (sénateur Forsey): L'autre document est le DORS/77-672 et à nouveau nous avons les remarques du conseiller, y a-t-il des questions à ce sujet?

DORS/77-672

RÈGLEMENT SUR LES ENTREPÔTS RÉELS DE DOUANE

Loi sur les douanes

C.P. 1977-2245

le 4 janvier 1978

Critère 1(a); 4; 15

1. Le paragraphe 6(1) de ce règlement autorise un sous-ministre à juger, à partir de critères purement subjectifs, si l'emplacement, la construction et les dimensions d'entrepôts en voie d'établissement sont satisfaisants. C'est l'opinion du sous-ministre qui fait foi de tout et les dispositions du règlement ne fixent pas de critères objectifs pour l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires. Le paragraphe 273(g) du texte habilitant, la Loi sur les douanes, semblerait pouvoir permettre l'établissement de certaines conditions régissant la désignation d'entrepôts. Il se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut faire . . . des règlements relatifs aux objets et sujets qui suivent

(g) l'autorisation concernant l'établissement d'entrepôts . . .»

Par conséquent, le gouverneur en conseil a autorisé le sous-ministre par ce règlement, non seulement à désigner des entrepôts au paragraphe 4(1) mais également à ne pas tenir compte de l'état de ces entrepôts pour les désigner. Toutefois, les conditions énumérées au paragraphe 6(1) sont si vagues et subjectives que cela revient à dire: «Un entrepôt ne peut être désigné que si le sous-ministre s'est assuré que cette désignation était souhaitable», ce qui n'est certainement pas plus conforme à l'esprit du pouvoir habilitant que: «Nul ne doit exploiter un entrepôt sans l'autorisation du sous-ministre».

2. L'alinéa 10(2)e prévoit que la garantie que doit fournir un gardien d'entrepôt doit être équivalente à «toute autre garantie jugée acceptable par le sous-ministre». L'octroi de ce pouvoir discrétionnaire de décider si une garantie est satisfaisante suit une énumération de formes de sécurités acceptables et est régi ou limité dans une certaine mesure par le para-

[Text]

tions. The section is made pursuant to section 273(g) of the Act:

"The Governor in Council may . . . make regulations for or relating to the following purposes and matters

(g) . . . regulating the security which shall be taken from warehouse keepers . . ."

It should be noted that it is not a question of "authorizing" as was the case with the appointment of warehouses, but rather of regulating the security. Granting power to the Deputy Minister to rule on this matter serves to by-pass the provisions contained in section 10(2)(a) to (d) of the Regulations. If flexibility is desired to accept other forms of security, the adequacy thereof should be governed by more objective criteria than the official's decision of its adequacy. Provisions of this type have been abandoned upon objection by the Committee.

3. Section 12(4) allows intoxicating liquors which are imported for specific designated purposes to be

"entered and kept in a warehouse under such conditions as are prescribed by the Minister."

This section is referable to section 273(g) of the Act "regulating . . . , the forms and conditions subject to which goods are to be warehoused", which does not either explicitly or by necessary implication empower the Governor in-Council to sub-delegate the power to prescribe "conditions" to the Minister. While the prescription of forms is entirely unobjectionable, being the sub-delegation of administrative procedure, the setting of conditions in unspecified form is a regulatory power which should not be delegated without specific authorization.

Mr. Robinson: Yes, Mr. Chairman, I am wondering, first of all, why the power is not with the Minister rather than the Deputy Minister and is it delegated power to the Deputy Minister and is it power that should be with the Minister?

Miss Mayrand: I think the Governor in Council has the power to determine who will have the power to authorize the appointment, but in this case what happens . . .

Mr. Robinson: No, but the difficulty that I find is it seems that the Minister of a department really does not have any power in this kind of situation and I really think that the Minister should be the one who is responsible.

Miss Mayrand: In this case I would say that it is an administrative power that is given, like the appointment of warehouses.

Mr. Robinson: Well, I realize that it is not a question of policy. I appreciate that fact. All I am saying is that it seems to me that once again you give such delegation of power or you give direct power to a Deputy Minister or somebody other than the Minister who normally should have the power and this happens not infrequently and it just seems to me it is something we should take a look at and be concerned about. In so many cases it is the Deputy Minister, or someone, who has the power and not the Minister himself. And I think the same thing applies with regard to, say, the Department of National

[Translation]

phe 10(4) du règlement. Ce paragraphe est édicté conformément au paragraphe 273(g) de la Loi:

«Le gouverneur en conseil peut faire . . . des règlements relatifs aux objets et sujets qui suivent

g) . . . la réglementation touchant la garantie à exiger des gardiens d'entrepôt . . .»

Il convient de noter qu'il n'est pas ici question d'autorisation, comme dans le cas de désignation d'entrepôt, mais plutôt de réglementation touchant la garantie. Le fait d'accorder au sous-ministre le pouvoir de réglementer cette question équivaut à passer outre aux dispositions des alinéas 10(2)a) à d) du règlement. Si l'on désire faire preuve de souplesse en acceptant d'autres formes de garantie, il faudrait, pour déterminer si elles sont acceptables, s'inspirer de critères plus objectifs que la décision d'agents concernant la nature de ces garanties. En s'y opposant, le Comité a déjà obtenu le retrait de dispositions de ce genre.

M. Robinson: Je me demande pourquoi ce n'est pas le ministre qui a ces pouvoirs plutôt que le sous-ministre?

Mlle Mayrand: Je crois que le gouverneur en conseil peut décider qui a le pouvoir d'autoriser l'établissement d'entrepôts, mais dans ce cas ce qui se produit . . .

M. Robinson: La difficulté que j'entrevois c'est qu'il semble que le ministre n'a aucun pouvoir dans cette situation alors que ce devrait être lui qui assume cette responsabilité.

Mlle Mayrand: Dans ce cas, je dirais que c'est un pouvoir administratif comme celui de donner l'autorisation pour les entrepôts.

M. Robinson: Oui, je comprends qu'il ne s'agit pas d'une question de politique mais il me semble qu'à nouveau on donne ici un pouvoir direct à un sous-ministre alors que c'est le ministre qui devrait l'avoir. Cette situation s'est produite si fréquemment qu'il me semble que nous devrions faire quelque chose. Je crois que cela s'applique aussi au ministère du Revenu national où le sous-ministre prend certaines décisions et non le ministre et nous avons toutes sortes d'exemples de ce genre. Ce qui m'inquiète, c'est que d'autres personnes que le

[Texte]

Revenue where the Deputy Minister makes certain decisions. It is not the Minister who makes them, it is the Deputy Minister who makes them, and there are many illustrations of this kind. I just think it is a concern of mine that people other than the Minister in the department are making these kinds of decisions even though it may be administrative and not policy.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well it raises, it seems to me, Mr. Robinson, the perennial question of ministerial responsibility because if it simply says the Deputy Minister then the Minister could presumably say, "It is not my doing, the Governor in Council has said the Deputy Minister, and the Deputy Minister has done it, so do not blame me."

Mr. Robinson: It seems to me it would be preferable to have the Governor in Council give the power to the Minister who in turn may be able to delegate it but it does not take away the ministerial responsibility if it is done that way. This way, I agree with Senator Forsey it is really taking away the ministerial responsibility from the Minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It might. It seems a little dubious to say the least. Yes, Mrs. Holt.

• 1140

Mrs. Holt: Maybe as a newcomer here I have problems with just looking at words and regulations, and I guess you have been doing this for a lot of months. This one specifically stands out because of the realities of the powers that Mr. Robinson just referred to. As a newcomer, I would like to analyse all the powers, particularly what the Deputy Minister in Revenue and the Deputy Minister in Customs have, because there are all kinds of cases right now that indicate that we have vested, not just power of picking out a warehouse but the power to decide content—that it is Canadian—the power of seizure, the power to decide whether they should return property, and as a consequence the bullying and sadism that is going on at our borders.

I am dealing with cases in my office, not with statutes, unfortunately, and with human beings. I think that at some point it might be interesting to look and see how many powers we have given to the deputy ministers, instead of maybe just going at these one at a time, which I am sort of lost in, anyhow. I am dealing with people and I would bet that I can list at least 10 cases right now where the minister is not in control—cases, people—is not in control because we have given the power to deputy ministers.

I just cite that as maybe a later approach, that you might go at in this Committee, to analyse the powers of each deputy minister in each department and see if we can take some of that power back for Parliament.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What we have done, Mrs. Holt, in some cases in our previous reports, we have taken general principles but then tied them to a specific illustration and used these specific illustrations to demonstrate the point that you made. When we come to write a report, some time in the future, we will be able to take, for example if we see fit, the general issue you have raised and then say: here are the particular cases which have been brought to us which

[Traduction]

ministre prennent ce genre de décisions même s'il s'agit de décisions administratives et pas de décisions politiques.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Cela soulève cette question éternelle de la responsabilité ministérielle, monsieur Robinson. Ainsi le ministre peut se dégager de sa responsabilité... Si le gouverneur en conseil a indiqué «le sous-ministre», le ministre pourra dire: «C'est le sous-ministre qui l'a fait aussi ne me blâmez pas à ce sujet».

M. Robinson: Il me semble qu'il serait préférable que le gouverneur en conseil donne le pouvoir au ministre qui à son tour le délèguerait car dans ce cas la responsabilité ministérielle resterait. Je suis d'accord avec le sénateur Forsey pour dire que cette façon de procéder supprime la responsabilité ministérielle.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Peut-être, c'est possible. Oui, madame Holt.

Mme Holt: Je suis nouvelle à ce comité et j'ai du mal à comprendre les règlements. Je sais par ailleurs que vous, vous y êtes depuis des mois. Ce règlement sort de l'ordinaire quand même à cause des pouvoirs mentionnés par M. Robinson. Je voudrais repasser tous ces pouvoirs, surtout ceux du sous-ministre du Revenu et du sous-ministre des Douanes. Il y a toutes sortes de cas qui se présentent actuellement et qui montrent bien que leurs pouvoirs ne se limitent pas seulement à choisir un entrepôt. Ils ont également des pouvoirs sur le contenu, sur ce qui est canadien. Ils ont pouvoir de saisie, le pouvoir de décider de retourner ou non les biens. Il y a beaucoup de brutalité et de sadisme aux frontières.

A mon bureau, il y a des cas qui se présentent. Et ce ne sont pas les lois qui m'intéressent, mais les gens. Je me demande s'il ne serait pas plus intéressant d'examiner tous ces pouvoirs que nous avons soumis au sous-ministre au lieu de reprendre un à un ces règlements. J'ai bien du mal à m'y retrouver d'ailleurs selon cette méthode. Comme je l'ai dit, j'ai rencontré des gens. Je suis sûre que je pourrais citer au moins dix cas où le ministre n'a pas le contrôle sur la situation. Les sous-ministres ont trop de pouvoir.

C'est une proposition que je fais en vue de la conduite future du Comité. Je me demande si nous ne devrions pas à un moment donné analyser les pouvoirs de chacun des sous-ministres et essayer de redonner ces pouvoirs au Parlement.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est ce que nous avons essayé de faire à certains moments dans nos rapports antérieurs, madame Holt. Nous sommes partis de principes généraux que nous avons illustrés par des cas précis. C'est ainsi que nous avons fait valoir l'argument que vous invoquez vous-même. Au moment de rédiger notre prochain rapport, nous pourrions au besoin revenir sur cette question. Nous dirons qu'il y a des cas de ce genre et que telle ou telle mesure

[Text]

illustrate this and we think that such and such be done. We did this in regard to the second report; we did this very extensively. At that time your views will be most pertinent.

Mrs. Holt: I am not talking of cases to prove... For example, this one, Section 6(1), I am not talking of cases to prove something. I am talking about an analysis of the job. Right now we have a shoe board that is literally all powerful in the Department of Industry, Trade and Commerce that are literally bankrupting people across this country, and we have never analysed their power or their qualifications for this job. Nobody knows what qualifications they have and I see, on top of all the powers that I have discovered in the last month at the border crossings, there is another power the Deputy Minister has been given. There must be more, and I think that maybe some day we analyze the job. Anyhow, do not let me sidetrack you.

Mr. Robinson: It looks like, Mr. Chairman...

Mrs. Holt: I am coming in here new and maybe sometimes it is not good but sometimes it is not all bad either, because this review that you are doing is almost not too different than what we do in our committees. Even if I could compare this with the law... In our committees we have this law, we push it through in between 500 other jobs and maybe all we are doing is again doing a speedy review job of just words instead of realities. I just throw that out because I do not feel any differently at this moment than I do in our committees where we get law, pass on it, some people walk in and in five minutes, vote without having studied it. I just wanted to look at realities. I am a pragmatist, I must say.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mrs. Holt, I think you have to recognize the powers of this Committee, the jurisdiction of this Committee, are somewhat limited. It might be a good idea, in your busy life, if you could cast an eye some time over the criteria which we have laid down for dealing with these things. There are certain substantive matters, certain policy matters and that kind of thing which we simply cannot deal with.

Mrs. Holt: Can we not investigate?

Mr. Robinson: We do not have any power.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have a specific reference from the two Houses, Mrs. Holt, and we cannot go beyond that. A great deal of what we have to do is to examine the wording of these things, see whether they are valid, see whether they raise any constitutional principles which appear to be endangered or contravened; and on the policy and the powers which are given by the acts in most cases we are debarred from saying anything much, so that we have to be rather careful that we do not get into realms which are not within our terms of reference. I do not say that what you have been saying goes beyond this, but we do have to watch our step on these things, otherwise we can get into areas which are not, under our terms of reference, our affair.

• 1145

Mr. McKinley, I think you had a question.

[Translation]

s'impose. Nous avons procédé de cette façon pour le deuxième rapport. Nous avons donné des détails. Donc, au moment de la rédaction de notre rapport, nous tiendrons compte de vos vues.

Mme Holt: Je ne parle pas ici de cas qui prouvent... Prenez, par exemple, l'article 6(1). Je n'essaie pas de prouver qu'il y a des abus. Je dis simplement qu'il faut analyser la situation. Il y a actuellement un comité sur l'industrie de la chaussure qui a tous les pouvoirs au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce. Il y a des gens qui sont littéralement acculés à la faillite au pays à cause de ce comité. Malgré tout, nous n'avons jamais analysé ses pouvoirs ou sa compétence. Personne ne sait en quoi il est compétent. Et en plus de tous ces pouvoirs que j'ai découverts au cours du dernier mois et qui s'exercent aux postes frontaliers, il y a ceux du sous-ministre. Et ce n'est pas la fin. Un jour il faudra analyser toute la situation. Je ne veux pas vous entraîner sur un autre sujet.

M. Robinson: Monsieur le président, il me semble...

Mme Holt: Je suis nouvelle à ce comité. Je ne sais pas si c'est bon ou si c'est mauvais. Il me semble de toute façon que ce que vous faites ne diffère pas tellement de ce que font les autres comités. Je peux essayer de comparer ce processus avec l'adoption des lois... Dans les autres comités, nous avons des lois à adopter. Par ailleurs, nous avons 500 autres tâches. Nous semblons procéder de la même façon ici. Nous passons rapidement en revue ces textes en nous attachant davantage aux mots qu'aux réalités. Je ne vois pas la différence avec les autres comités. Nous y adoptons des lois. Il y a parfois des gens qui viennent voter et qui ne les ont pas étudiées. J'aimerais bien que nous traitions des réalités. Je suis pragmatique.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Vous devez admettre, madame Holt, que les pouvoirs, que la juridiction de ce comité sont assez limités. Il serait bon, si vous pouvez trouver le temps, que vous jetiez à l'occasion un coup d'œil sur les critères que nous devons suivre dans notre examen. Il y a des questions importantes, il y a des questions touchant les politiques auxquelles nous n'avons pas accès.

Mme Holt: Ne pouvons-nous pas quand même faire enquête?

M. Robinson: Nous n'avons pas ce pouvoir.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nous avons un ordre de renvoi précis des deux Chambres, madame Holt. Nous ne pouvons y déroger. Une bonne partie de notre travail consiste à examiner le libellé de ces textes afin de voir s'il est justifié, s'il va à l'encontre de principes de la Constitution; et aussi les politiques et les pouvoirs conférés par les lois. Dans la plupart des cas, nous ne pouvons pas faire grand chose. Il nous faut donc faire très attention de ne pas nous engager dans des domaines qui ne relèvent pas de notre juridiction. Je ne dis pas que c'est ce que vous faites maintenant. Je dis simplement que nous devons être prudents. Nous pouvons outrepasser notre juridiction, nous pouvons nous mêler de choses qui ne nous concernent pas.

Vous avez une question, monsieur McKinley?

[Texte]

Mr. McKinley: Well, it seems to me that by what you have just said, Mr. Chairman, I would take it that we would have the power to make reference to this matter.

You will notice in the regulations of this one we are looking at, SOR/77-672 on the second page, other regulations, under 5 there:

Every application for appointment of a warehouse shall be made to the collector on a form approved by the Minister and shall be accompanied by a plan . . .

and so on. Then you have this earlier, but take No. 6, for example, it says:

A warehouse may be appointed only if the Deputy Minister is satisfied that . . .

So when they use the Minister in that one place and then they use the Deputy Minister it looks to me that they specifically mean the Deputy Minister and that rules the Minister out for any responsibility and it does take away parliamentary control because the Minister is responsible to Parliament, not the Deputy Minister. It looks to me as if it is very plainly put in there that the Deputy Minister has that power.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It certainly is very odd that in successive sections they should talk about the Minister and the Deputy Minister.

Mr. McKinley: That is what I mean.

Miss Mayrand: And also there is what the comment says, the last part is to emphasize what Mr. McKinley has been saying, that regulation 6 when it says:

A warehouse may be appointed only if the Deputy Minister is satisfied . . .

So the Deputy Minister is the one to appoint them, although there are criteria. Because of the drafting of this section "is satisfied that", I mean he is the only one to check his own (inaudible).

Mr. Robinson: Could we not ask for a clarification of this vagueness and subjectivity that you speak of in your comments?

Miss Mayrand: Yes, but that is what I mean by subjectivity. When you say that the Deputy Minister is satisfied that its location is satisfactory, I mean he is the one to decide and not only would he be the one to decide if it is satisfactory or not, but according to what the court decision has been, it will not even be reviewable.

Mr. McKinley: The only way it could be corrected and leave the Deputy Minister in there is just to add the Deputy Minister on behalf of the Minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I should think that if you had the Minister in there instead of the words "Deputy Minister" in many cases the Deputy Minister would, in fact, be doing things, but he would be subject to the formal approval of the Minister and if the Deputy Minister did something he had no business doing, the Minister would be responsible. I do not remember seeing these particular words in other regulations that have come before us. We have had the Minister, the Minister, the Minister . . . suddenly the Deputy Minister comes popping up here.

[Traduction]

M. McKinley: Si j'ai bien compris, monsieur le président, nous pourrions faire quelque chose dans ce cas.

Dans ce règlement que nous examinons, le DORS 177-672, à la deuxième page, article 5, on peut lire ce qui suit:

Une demande de désignation est présentée au receveur sur une formule agréée par le ministre et est accompagnée d'un plan de l'entrepôt . . .

et le reste. C'est ce qui précède. Et ensuite l'article 6 qui prévoit ce qui suit:

Un entrepôt ne peut être désigné que si le sous-ministre est convaincu . . .

Il est donc question du ministre à un endroit et puis du sous-ministre à un autre. En faisant intervenir le sous-ministre, il me semble qu'on prive le ministre de toute responsabilité. Le contrôle parlementaire en est affaibli puisque c'est le ministre qui est comptable devant le Parlement, et non pas le sous-ministre. Il est clair dans ce cas-ci que c'est le sous-ministre qui jouit de tous ces pouvoirs.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il est en effet assez étrange que dans deux articles successifs on parle d'abord du ministre puis du sous-ministre.

M. McKinley: C'est justement ce qui me préoccupe.

Mlle Mayrand: Il y a également la dernière partie du commentaire. Elle reprend ce que vient de dire M. McKinley au sujet de l'article 6:

Un entrepôt ne peut être désigné que si le sous-ministre est convaincu . . .

C'est donc le sous-ministre qui désigne les entrepôts, même s'il y a des critères. De la façon dont est rédigé l'article, on dit «et convaincu», il vérifie son propre . . .

M. Robinson: Ne pouvons-nous pas demander une vérification de ces conditions vagues et subjectives dont vous parlez dans votre commentaire?

Mlle Mayrand: C'est justement une illustration de cette subjectivité. Le sous-ministre doit être convaincu que l'emplacement est satisfaisant. Non seulement il est le seul à décider, mais encore cette décision ne peut pas faire l'objet d'un appel. Les tribunaux ont été d'accord là-dessus.

M. McKinley: La seule façon de corriger le texte, si on voulait continuer de parler du ministre, serait d'ajouter «au nom du ministre».

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je suppose que si on indiquait le ministre à cet endroit, le sous-ministre serait quand même celui qui ferait ce travail dans bien des cas. Mais il lui faudrait obtenir l'approbation du ministre. Si le sous-ministre errait, le ministre serait responsable. Je ne me souviens pas d'avoir vu cette formule dans les autres règlements que nous avons examinés. Nous avons toujours entendu parler du ministre. Voilà que nous avons un sous-ministre maintenant.

[Text]

Mr. Robinson: I knew I was opening a Pandora's box when I did this because it brings up the whole question of ministerial responsibility.

Miss Mayrand: Exactly.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I am inclined to think that we ought certainly to draw the attention of the responsible authority to the criticism which has been put down here because it is again an illustration of the kind of thing we have objected to again and again and again and I think that an inquiry should go forward to the people responsible to find out why they have done this and whether they have any acceptable explanation of it and, if they have not, to record our disapproval of the procedure they have adopted, but we ought to ask them first.

Mrs. Holt: That was why I raised this specific point about this specific department of customs and revenue because I think if you look you will find that the Deputy Minister in this particular department is written into a great deal of the law. In this particular department you find it and I would say that it comes back to their lack of accountability and the elected representatives accountability for what they do without authority. In other words, the Deputy Minister has full authority, he could be the one who is giving out the patronage on warehousing, but the Minister must take the blame. Yet nowhere in there is it written in that way. I have found in other areas, in this particular department, that the Deputy Minister has the power. They quite openly say, when you suggest this to them: "Will the new Minister change your life any?" They sneer, and say, "The Minister has no meaning, what difference does it make?" The reason why they can say that is that, in fact, they are the Minister in charge.

• 1150

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is a most important point, it underlines the necessity of drawing this to the attention of the authorities because, from what Mrs. Holt has just told us, it is something that is quite common in this department. If it were a single aberration it might not be of such importance. I think we are indebted to Mrs. Holt for telling us that this is by no means singular but a common practice. Is it agreed that we should take this matter up and present these comments to the regulation-making authority?

Mr. Robinson: Yes, I think we should have a very comprehensive report back—or certainly request it—as to why this kind of procedure is adopted, particularly when you are talking about the Department of National Revenue. It always seems to be that it is the Deputy Minister who has all the power and the Minister is nothing but a figurehead.

Mrs. Holt: Even if we can get the extent of this, would they not answer for us if we say in what other areas does the Deputy Minister have the final choice?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mrs. Holt, judging by our past experience, I should think they would very probably say—if what you just told us is correct—if the other parts of the statute confer, or other regulation confer this specific power on this specific official, I think they will probably say,

[Translation]

M. Robinson: Je savais que j'ouvrais une boîte à surprise quand je parlais de toute cette question de la responsabilité ministérielle.

Mlle Mayrand: Exactement.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je pense qu'il faut certainement attirer l'attention des autorités responsables sur les critiques qui ont été formulées aujourd'hui. C'est une autre illustration du pouvoir discrétionnaire auquel nous nous sommes toujours opposé jusqu'à présent. Une demande doit être envoyée au responsable afin qu'on sache s'il y a une explication acceptable. S'il n'y en a pas, nous condamnerons cette façon de procéder. Mais posons les questions d'abord.

Mme Holt: J'ai parlé précisément des douanes et du revenu parce que c'est un ministère où le sous-ministre intervient de par un grand nombre de lois. C'est évident dans ce ministère. Il n'a pas à rendre de comptes, ni lui ni ses représentants, pour les actes posés sans autorisation. En d'autres termes, le sous-ministre a les pleins pouvoirs. Il peut être celui qui fait du patronage avec les entrepôts mais c'est le ministre qui doit recevoir le blâme. Ce n'est pas ce que dit le texte. Je me suis aperçue que le sous-ministre avait des pouvoirs dans d'autres secteurs de ce même ministère. Les sous-ministres, lorsqu'on porte ce genre de choses à leur attention, répondent d'une façon sarcastique: «Est-ce que le ministre y changerait quelque chose? Ce n'est pas le ministre qui est important. Quelle différence y aurait-il?» Ils savent très bien que ce sont eux qui sont les ministres en réalité.

Le coprésident (le sénateur Forsey): C'est un point très important. Il montre bien la nécessité de porter la chose à l'attention des autorités. D'après ce que M^{me} Holt vient de nous dire, c'est une pratique courante au sein de ce ministère. Si le cas était unique, ce serait moins grave. Je pense que nous devons être reconnaissants à M^{me} Holt de nous avoir dit à quel point cette pratique était répandue. Le Comité est-il d'accord pour que nous agissions et que nous présentions ce commentaire aux personnes chargées de rédiger les règlements?

M. Robinson: Je pense que nous devrions avoir, que nous devrions au moins demander un rapport complet à ce sujet. Nous devons savoir pourquoi cette façon de procéder est adoptée, surtout dans le cas du ministère du Revenu national. Il semble que ce soit toujours le sous-ministre qui ait les pouvoirs et que le ministre ne soit qu'un bonhomme de paille.

Mme Holt: Pouvons-nous avoir une réponse si nous demandons quels sont les autres domaines dans lesquels le sous-ministre a le dernier mot?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Si ce que vous nous dites est juste, madame Holt, si vraiment d'autres lois ou d'autres règlements confèrent ces pouvoirs à ce haut fonctionnaire, les gens du ministère nous répondront simplement: «Nous avons toujours procédé ainsi. Pourquoi soulevez-vous

[Texte]

“Well, this has been done over and over again; why are you objecting now?” So, if they have been doing it, they will probably say, “We are entirely blameless, we are only following precedent established since the year 1405, or something of that kind . . .

Mrs. Holt: At least.

M. Béchar: Monsieur le président, si tel est le cas, c'est une raison de plus pour avoir une réponse plus précise. Comme l'a dit M. Robinson, on devrait nous donner des explications complètes sur l'usage qui se fait. Depuis quand cela se pratique, est-ce depuis 405, comme vous l'avez dit?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Eh bien, disons que nous devrions demander aux autorités en question de nous fournir des explications, non seulement des commentaires, à la lumière de la discussion que nous avons eue pendant ces quelques instants.

Mr. Robinson: I would also like to recommend that in doing this our counsel keep this on the front burner. I think it is a very, very important issue that we are bringing up, I think we should definitely follow through with it and not let it just lapse for a year or two and do nothing, but rather it should be coming before us frequently as to what progress is being made to get the information that we want in this kind of situation.

Miss Mayrand: But in this case, Mr. Robinson, do you want me to enlarge the kind of inquiry more than on the specific point set in number 1 of the comments? Because, in this case, the power of the Governor in Council to authorize the appointment of warehouses . . . I have to say that if you decide that it is the Minister, or—if he decides it is—the Deputy Minister, it may very well be a decision that is open to the Governor in Council. We have to remember that these are orders in council that passed under the recommendation of the Minister by the Cabinet and, although I think I understand your point, we are not using the *vires*, are we?

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, no, there is no question of *vires*. But I think we could perfectly well submit, as I was suggesting a moment ago in French, not only the comments but the discussion that has taken place today for . . .

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . their reply, for their comments, for their explanations. I do not think there is any question of *vires* at all, but there is the question of whether it is not at least odd that the power should be conferred specifically and by name on the Deputy Minister rather than on the Minister, and the possible repercussions of this. If that is what the Governor in Council chooses to do, it is a matter of policy and we cannot very well say you must not do this. We cannot say you cannot do this and I do not think we can say you must not do it, but we can at least ask for explanations. Point out the disquiet that this has occasioned to some members of the Committee, at least; I think probably to all of us.

[Traduction]

des objections maintenant?» Ils peuvent toujours nous dire qu'ils n'ont rien fait de mal, qu'ils ont toujours suivi le précédent établi en l'an 1405 ou quelque chose du genre . . .

Mme Holt: Depuis ce temps-là au moins.

Mr. Béchar: In such case, Mr. Chairman, it is one more reason to insist on a clear answer. As Mr. Robinson suggested, we should get a full explanation on the way this procedure is used. We should know if it is in use since the year 1405, as you have indicated.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, let us say that we should ask the authorities concerned to provide us with explanations and not only comments following the discussion we have had in the last few moments.

M. Robinson: Je proposerai également que notre conseiller continue de surveiller de près cette situation. Nous devons vider la question maintenant. Nous voulons éviter d'attendre un an ou deux sans rien faire. Nous devons être tenus au courant des progrès que nous réalisons en vue d'obtenir l'information nécessaire sur une base régulière.

Mlle Mayrand: Ce que je veux savoir, monsieur Robinson, c'est si je dois demander des explications sur un champ plus étendu que celui qui est indiqué au premier paragraphe du commentaire. Dans ce cas, le pouvoir du gouverneur en conseil d'autoriser l'établissement d'entrepôts . . . Je dois vous signaler que la décision à savoir si c'est le ministre ou le sous-ministre peut très bien appartenir au gouverneur en conseil. Il faut se rappeler qu'il s'agit dans ce cas de décrets du conseil qui ont été adoptés par le Cabinet sur la recommandation du ministre. Je crois savoir ce que vous voulez. Nous n'utilisons pas les pouvoirs cependant, n'est-ce pas?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Non, il n'est pas question des pouvoirs. Cependant, nous pouvons, comme je le proposais tout à l'heure en français, soumettre aux autorités non seulement le commentaire, mais également toute la discussion qui a eu lieu ici aujourd'hui . . .

Mlle Mayrand: En effet.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Et leur demander ce qu'ils en pensent. Je ne crois pas qu'il soit question de pouvoir du tout, mais de savoir si ce n'est pas étrange que le pouvoir soit conféré spécifiquement et en le nommant au sous-ministre plutôt qu'au ministre et de l'effet que cela peut avoir. Si c'est ce que le gouverneur en conseil décide, c'est une question de politique et nous ne pouvons pas dire: «Vous ne pouvez pas le faire». Nous ne pouvons pas le dire et je ne crois pas non plus que nous puissions dire: «Vous ne devez pas le faire»; mais nous pouvons quand même demander une explication. Nous pouvons souligner que cette situation rend certains députés inconfortables, probablement même tous les membres du Comité.

[Text]

[Translation]

• 1155

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Before you end up, may I point out that, while it may not be a question of *vires*, it comes very close to it. The act itself, Section 273(g), says:

“The Governor in Council may . . . make regulations for or relating to the following purposes and matters

(g) authorizing the appointment of warehouses . . .”

Now I sit in the House of Commons as a member and read that, and I have a simple indication that the Governor in Council will make objective standards which will be assessed. I never contemplated, and I am sure members of your House did not contemplate, that you would be giving this objective discretion to a Deputy Minister to fix, as he may see fit from time to time, from day to day, particular tests as to any warehouse. I never contemplated that. Now it may not be completely a question of being *ultra vires* or of jurisdiction, but it comes so close to it, and certainly it offends against all we have ever said about objectivity in tests being made by civil servants. I think that has to be emphasized.

Mrs. Holt: I can tell you personally, if I may just insert this, just yesterday I had been working on a Vietnamese refugee group, and I was told that it was subject to the—what do they call it?—adjudication board and a Deputy Minister’s subjective decision as to whether they would charge these refugees for jewellery they have owned all their life because they made a mistake at the border. They did not know the language, they were rushed in, and because they did not fill out a form, it would be the subjective decision of the Deputy Minister and the adjudication board. The word “subjective” was used and I only have appealed through the Minister.

It is one on one. There is no law to protect those people. I can only, because I am here, go to the Minister and say I do not like it and I am going to go public on it. But it is in that same case, the same group of people, where the Deputy Minister has subjective decisions and powers. That is why I think this is. . . . Even in paragraph two at the bottom of the page it says that . . . the Deputy Minister can rule on a matter and he can bypass the provisions. How much more subjective can it be if you can pick your own provisions that you want to work with?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: As far as a further inquiry, one thing that I would be interested in knowing is what other departments put out regulations saying the same thing, if any.

Miss Mayrand: Yes, I will inquire, but I have to say at this point that very often we see powers of this sort given to the director, for instance, of a branch. Maybe this time it struck members more because it was a deputy minister, and we hear more often of very wide powers.

Mr. Robinson: It is usually the Minister who has the primary responsibility.

Mrs. Holt: Should have.

Le coprésident (M. Baldwin): Avant que vous terminiez, j’aimerais souligner, même si ce n’est pas une question de pouvoir, que c’est près de l’être. La loi dit à l’article 273(g):

«Le gouverneur en conseil peut faire . . . des règlements relatifs aux objets et sujets qui suivent . . .

g) l’autorisation concernant l’établissement d’entrepôts» . . .

En tant que député, quand je lis ce texte, je vois tout simplement que le gouverneur en conseil peut établir des normes objectives qui sont évaluées. Je n’ai jamais prévu, et je ne crois pas que les députés ne l’aient fait non plus, que vous donneriez cette discrétion objective à un sous-ministre qui peut décider, selon son bon plaisir, et à certains moments, d’une journée à une autre, demander des essais pour un entrepôt. Je n’ai jamais prévu cela. Cela ne va peut-être pas tout à fait au-delà des pouvoirs, mais cela s’en rapproche beaucoup et certainement c’est à l’encontre de tout ce que nous avons dit concernant l’objectivité dans les essais qui sont faits par des fonctionnaires. Il faut que ce soit souligné.

Mme Holt: Personnellement, je puis vous dire que j’ai travaillé hier avec un groupe de réfugiés vietnamiens et on m’a dit qu’ils devaient se soumettre à, comment appelez-vous cela, un conseil d’arbitrage et à une décision subjective d’un sous-ministre pour savoir s’ils seront accusés parce qu’ils ont fait une erreur à la frontière pour des bijoux qui leur ont toujours appartenu. Ils ne connaissaient pas la langue, on les a fait passer en vitesse, ils n’ont pas rempli de formulaire, et maintenant ils font l’objet d’une décision subjective du sous-ministre et d’un conseil d’arbitrage. Le mot «subjective», a été utilisé et j’ai fait appel par l’intermédiaire du ministre.

Il n’y a pas de loi qui protège ces gens. Parce que je suis ici, je ne puis m’adresser au ministre et dire que je n’aime pas ce qui se passe. Je vais le faire publiquement. Mais pour le même cas, pour le même groupe de gens, le sous-ministre peut prendre des décisions subjectives, il en a les pouvoirs. C’est pourquoi je crois que ce paragraphe 2 au bas de la page qui dit que le sous-ministre peut décider en la matière, peut contourner les dispositions, me porte à répondre: peut-il être plus subjectif s’il peut choisir ses propres dispositions lui permettant de décider?

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Pour ce qui est de notre enquête, j’aimerais savoir ce que les autres ministères peuvent faire, dans les mêmes cas, d’après le règlement.

Mlle Mayrand: Je vais m’informer, je dois dire à ce moment-ci que très souvent nous nous rendons compte que des pouvoirs de ce genre sont accordés à un directeur, par exemple. Peut-être que cette fois-ci les députés ont été frappés davantage parce qu’il s’agit d’un sous-ministre, mais nous entendons parler très souvent de pouvoirs beaucoup plus étendus.

M. Robinson: C’est habituellement le ministre qui est principalement responsable.

Mme Holt: Qui devrait l’être.

[Texte]

Mr. Robinson: If there is subdelegation from the Minister—and we have discussed subdelegation so many times—this may be fine. But in this particular instance, you find that the Minister has no responsibility whatsoever. You may as well not have a Minister of National Revenue if he does not have responsibility for some of the things within his department. This is the concern that I have; this whole question of the Governor in Council authorizing a Deputy Minister, a civil servant, and taking away all the power from the Minister, who should be in charge.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is fascinating. It is only when it comes to the storage of alcoholic liquors that the Governor in Council saw fit to entrust the responsibility to the Minister.

Mrs. Holt: On C-58 the Canadian content decision is not with the minister, it is with the Deputy Minister.

Mr. Robinson: Also, following up on what Mrs. Holt was just saying with regard to counsel's comments at the bottom of the first page under No. 2, the Committee has objected from time to time with regard to this thing, and all we can do, I think, is to make the same recommendations as we have in the past. On page two of Counsel's comment, the last paragraph there, the last sentence with regard to subdelegation of administrative procedures and the setting of conditions in unspecified form in a regulatory power, which should not be delegated without specific authorization, I would make the observation and suggest that it be rectified.

• 1200

Miss Mayrand: We could ask the department what these conditions are and why they are not in the regulations themselves—at least, types of conditions.

M. Robinson: Oui, si vous voulez.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well I think we have now covered the ground on that pretty thoroughly. I do not want to cut off discussion but I think possibly we might now proceed to the next one, SOR/77-490 and SOR/76-24, Gasoline Excise Tax Regulations, amendments. And here we have a letter from Mr. Eglington to Mr. Cohen of August 18, 1977 and Mr. Neufeld's reply of September 14; then we have Mr. Eglington's letter of December 20, 1977 and Mr. Connell's reply of February 13, 1978; and then we have a short comment by counsel. These are all to be printed, I think.

Questions?

August 18, 1977

M. A. Cohen, Esq., Q.C.,
Assistant Deputy Minister . . .
Tax Policy and Federal Provincial
Relations Branch,
Department of Finance,
OTTAWA.

[Traduction]

M. Robinson: Si le ministre délègue ses pouvoirs, et nous en avons discuté à plusieurs reprises, c'est bien. Mais dans ce cas-ci, nous voyons que le ministre n'a aucune responsabilité. Ce serait aussi bien de ne pas avoir de ministre du Revenu national, s'il n'est pas responsable de certaines choses dans son propre ministère. Là est notre inquiétude. Toute cette question du gouverneur en conseil autorisant un sous-ministre, un fonctionnaire, enlevant des pouvoirs à un ministre, devrait être changée.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est fascinant. Ce n'est que lorsqu'il s'agit d'entreposer de l'alcool que le gouverneur en conseil décide d'en confier la responsabilité au ministre.

Mme Holt: Dans le Bill C-58, la décision concernant le contenu canadien ne relève pas du ministre mais du sous-ministre.

M. Robinson: Suite à M^{me} Holt concernant les commentaires du conseiller à la page 2, au paragraphe n° 2, le Comité s'est opposé à l'occasion, et tout ce que nous pouvons faire c'est de faire les mêmes recommandations que nous avons faites par le passé. A la page 3 des commentaires du conseiller, au dernier paragraphe, à la dernière phrase concernant la sous-délégation de procédures administratives et l'établissement de conditions de nature non précise pour un pouvoir réglementaire qui ne devrait pas être délégué sans autorisation précise, je fais cette observation, je propose que ce soit rectifié.

Mlle Mayrand: Nous pouvons demander au Ministère quelles sont ces conditions et pourquoi elles ne font pas partie des règlements eux-mêmes, au moins comme étant des conditions.

Mr. Robinson: Yes, if you wish.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que nous avons maintenant discuté de la question en profondeur. Je ne veux pas couper court à la discussion, mais il nous faudrait peut-être passer aux documents suivants, DORS/77-490 et DORS/76-24, Règlement de la taxe d'accise sur l'essence, et amendements. Nous avons une lettre de M. Eglington à M. Cohen en date du 18 août 1977 et la réponse de M. Neufeld, le 14 septembre; nous avons également une lettre de M. Eglington du 20 décembre 1977 et la réponse de M. Connell, le 13 février 1978. Et ensuite un court commentaire du conseiller. Ces documents seront imprimés, je crois.

Est-ce que vous avez des questions?

Le 18 août 1977

Monsieur M. A. Cohen,
Sous-ministre adjoint
Direction de la politique de
l'impôt et des relations fédérales . . .
provinciales
Ministère des Finances
Ottawa

[Text]

Re: SOR/77-490, SOR/76-24, Gasoline Excise Tax Regulations

Dear Mr. Cohen:

Sections 7-9 of the Gasoline Excise Tax Regulations, as made by the above amendments, erect a permit system under which permits may be issued by the Minister to certain persons under which they may buy gasoline at a price which excludes the gasoline excise tax. I am experiencing not a little difficulty in reconciling this system with the enabling power, section 47 of the Excise Tax Act, as enacted by 23-24-25 Eliz. II cap. 62, section 5. Section 47 appears to me to provide only for a system of refunds of tax that has been paid, and not at all for a system of tax free purchases under permit. I may very well be missing some important element in the Act, and shall appreciate your advice as to how sections 7-9 can be accounted *intra vires* section 47 of the Excise Tax Act.

As to the text of the new section 8(2), SOR/77-490, I do not understand what this provision means or what problem it is dealing with, and shall appreciate your advice.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of
The Senate and of the
House of Commons,
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/77-490
SOR/76-24—Gasoline Excise Tax Regulations

Dear Mr. Cohen:

I refer to your letter dated August 18, 1977 addressed to Mr. M. A. Cohen which requests advice concerning the Gasoline Excise Tax Regulations which have been made by the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance and the Minister of National Revenue. The delay in responding to your query is regretted.

You have questioned the legality of the permit system which is prescribed in the Regulations to obviate the necessity for the exempt user to pay the tax and then claim a refund.

Your question focuses attention upon the word "refund", as used in normal conversation, and as used in Sections 44 and 47 of the Excise Tax Act.

At first glance the word "refund" does convey the concept of a payment followed by a rebate of the amount so paid upon satisfaction of a prerequisite. Notwithstanding that fact, the word as used in Section 44 may indicate that the two stage process of paying and recovering is not required. In that

[Translation]

Objet: DORS/77-490, DORS/76-24, Règlement de la taxe d'accise sur l'essence.

Monsieur,

Les articles 7 à 9 du Règlement de la taxe d'accise sur l'essence, adoptés aux termes de la modification susmentionnée, établissent un système en vertu duquel le Ministre peut délivrer des permis à certaines personnes pour leur permettre d'acheter de l'essence à un prix excluant la taxe d'accise. J'ai du mal à comprendre comment ce système peut se concilier avec le pouvoir habilitant prévu à l'article 47 de la Loi sur la taxe d'accise, tel qu'adopté par l'art. 5, C. 62, 23-24-25 Elizabeth II. Il me semble que l'article 47 prévoit la remise de la taxe qui a déjà été payée et non un système d'achats hors taxe pour les détenteurs d'un permis. Il se peut très bien que je saisisse mal certains points importants de la loi et j'apprécierais que vous m'expliquiez comment les articles 7 à 9 peuvent être *intra vires*, compte tenu des dispositions de l'article 47 de la Loi sur la taxe d'accise.

En ce qui concerne le texte du nouveau paragraphe 8(2), DORS/77-490, je ne comprends pas le sens de cette disposition ni son objet. Je vous saurais gré de tout renseignement que vous pourriez me communiquer à ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-490, DORS/76-24, Règlement de la taxe d'accise sur l'essence

Monsieur,

La présente se rapporte à votre lettre du 18 août 1977 dans laquelle vous demandiez des renseignements à M. M. A. Cohen au sujet du Règlement de la taxe d'accise sur l'essence, promulgué par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre des Finances et du ministre du Revenu national. Excusez-moi d'avoir tant tardé à répondre.

Vous avez mis en doute la légalité du système de permis adopté afin de soustraire l'utilisateur à l'obligation de réclamer une remise de la taxe payée.

Votre question porte sur le sens normalement donné au mot «remise» et au sens que lui confèrent les articles 44 et 47 de la Loi sur la taxe d'accise.

À première vue, le mot «remise» donne en effet l'idée d'un paiement suivi d'un remboursement du montant ainsi payé, sous réserves de certaines conditions. Nonobstant ce fait, le mot, tel qu'il est utilisé à l'article 44, peut indiquer que le processus en deux étapes du paiement de la taxe et de son

[Texte]

respect, Section 44(2) now states that a refund of taxes paid may be granted to Her Majesty, or to the manufacturer, producer, wholesaler or other dealer as the case may require. But, in practice, many of these suppliers are licensed firms under the Excise Tax Act and no tax is paid on goods sold to the provinces in the first instance. Thus the word "refund" as used in the statute, may be synonymous to "exemption" in those instances where the vendor is a licensee.

Argument could also be made that when a licensee makes a sale under exempt conditions, two things happen:

- (i) the tax is charged; and
- (ii) the tax so charged is instantaneously refunded.

For either one or the other of the reasons outlined above, Revenue Canada has permitted licensees to sell to the provinces without tax, for many years.

It may be speculated that the precedent established with respect to Section 44 of the Excise Tax Act prompted the Minister of National Revenue to implement a direct exemption system with respect to Section 47 of the Excise Tax Act.

In our view, it does seem expedient to allow exempt users to acquire gasoline without going through the refund procedure in those instances where the supplier is a licensed firm and no tax has been paid on the gasoline to the time of its first sale to customers who are exempt. Nevertheless, I think this Branch has to defer to the views of the Minister of Justice, and to the Minister of National Revenue with respect to the validity of the regulation, and I suggest that you contact them in that regard.

Concerning your second question about Section 8 of SOR/77-490, that part of the regulation is designed to establish the obligation of a person who holds a bulk purchase permit. Such persons are required to keep records of tax exempt purchases of gasoline, sales and taxable usage thereof, to prepare returns and to pay the tax owing when due. Section 8(2) requires that the information contained in each return filed in accordance with Section 8(1)(c), be separate and distinct from the information contained in previous returns. This Section was included by Revenue Canada on the basis of advice received from their legal advisers. If further clarification is required on this point, I suggest that you contact the Justice representative at Revenue Canada for his comment.

I hope this information is of assistance to you.

Yours sincerely,

E. P. Neufeld,
A/Assistant Deputy Minister.

[Traduction]

recouvrement n'est pas nécessaire. À cet égard, le paragraphe 44(2) stipule maintenant qu'un remboursement de taxes payées peut être accordé à Sa Majesté ou au fabricant, producteur, marchand en gros ou autre commerçant, selon le cas. Mais, en pratique, nombre de ces fournisseurs sont des sociétés qui détiennent un permis aux termes de la Loi sur la taxe d'accise et aucune taxe n'est payée sur les marchandises vendues aux provinces de toute façon. En conséquence, le mot «remise» utilisé dans la Loi peut être synonyme du mot «expression» lorsque le vendeur détient un permis.

On peut également soutenir que, lorsqu'un détenteur de permis fait une vente exempte de taxe, deux choses se produisent:

- (i) la taxe est perçue; et
- (ii) la taxe est immédiatement remboursée.

Pour l'une ou l'autre des raisons expliquées ci-dessus, le ministère du Revenu permet depuis de nombreuses années aux détenteurs de permis de vendre des marchandises aux provinces sans prélever de taxe.

Il est permis de croire que le précédent établi en ce qui concerne l'article 44 de la Loi sur la taxe d'accise a motivé le ministre du Revenu national à appliquer un système d'exemption directe pour ce qui est de l'article 47 de la Loi sur la taxe d'accise.

À notre avis, il semble plus efficace de permettre aux utilisateurs qui bénéficient d'une exemption d'acheter de l'essence sans devoir se plier à la procédure de remboursement lorsque le fournisseur est une société qui détient un permis et qu'aucune taxe n'a été payée lors de la première vente de l'essence. Néanmoins, je crois que cette Direction doit s'en tirer au jugement du ministre de la Justice et du ministre du Revenu national en ce qui concerne la validité du règlement; je vous conseille d'ailleurs de communiquer avec eux à ce sujet.

En ce qui touche votre deuxième question concernant l'article 8 du DORS/77-490, il vise à imposer certaines obligations aux personnes qui détiennent un permis d'achat en gros. Ces personnes sont tenues de faire un relevé des achats d'essence exemptés de taxe, des ventes et de l'utilisation des taxes pour préparer les déclarations et pour payer la taxe due sur demande. Le paragraphe 8(2) exige que les renseignements contenus dans chaque déclaration produite aux termes de l'alinéa 8(1)c) soient distincts des renseignements contenus dans les déclarations précédentes. Cet article a été inclus par le ministère du Revenu national sur recommandation de ses conseillers juridiques. Pour tout renseignement supplémentaire à ce sujet, je vous conseille de communiquer avec le représentant du ministère de la Justice au ministère du Revenu National.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint suppléant,
E. P. Neufeld.

[Text]

December 20, 1977

The Director,
Department of Justice Legal Services,
Department of National Revenue
(Customs and Excise),
OTTAWA.

Re: SOR/76-24, SOR/77-490, Gasoline Excise Tax
Regulations, amendments

Dear Sir:

Sections 7 to 9 of the Gasoline Excise, as made by the above amendments, erect a permit system, under which permits may be issued by the Minister to certain persons who may then buy gasoline at a price which excludes the gasoline excise tax. I could not see how this system could be supported by the enabling power, section 47 of the Excise Tax Act, as enacted by 23-24-25 Eliz. II cap. 62, section 5 (and as amended by 1976-77 C-15, section 15 as relates to SOR/77-490). It struck me that section 47 provides only for a system of refunds of tax that has been paid, and not at all for a system of tax free purchases under permit.

In response to a query directed to Mr. M. A. Cohen, Q.C., the then Designated Instruments Officer for the Department of Finance, I received the attached letter from Dr. E. P. Neufeld, A/Assistant Deputy Minister of National Revenue, now Designated Instruments Officer for that Department. In his letter, Dr. Neufeld suggested that I contact the Minister of Justice and the Minister of National Revenue as also the Justice representative at Revenue Canada.

Consequently, I am writing to ask that you kindly let me know how sections 7 to 9 of the Regulations can be accounted *intra vires* section 47 of the Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,
Counsel.

February 13, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I am writing with regard to your letter of December 20, 1977, addressed to this Department's Legal Services on the Gasoline Excise Tax Regulations—SOR/77-490.

While I am aware that the Excise Tax Act does not provide exemption from the excise tax on gasoline, I do not believe that the Regulations grant an exemption as such from the tax or go beyond what is provided for in the statute.

[Translation]

Le 20 décembre 1977

Le directeur du contentieux
Ministère de la Justice
Ministère du Revenu national
(Douanes et Accises)
Ottawa

Objet: DORS/76-24, DORS/77-490, Règlement de la
taxe d'accise sur l'essence—Modifications

Monsieur,

Les articles 7 à 9 du Règlement de la taxe d'accise sur l'essence établissent un système de permis en vertu duquel le ministre peut délivrer des permis à certaines personnes qui peuvent alors acheter l'essence à un prix qui exclut la taxe d'accise sur l'essence. Je ne puis voir comment ce système peut être justifié par le pouvoir habilitant, soit l'article 47 de la Loi sur la taxe d'accise, qui a été mis en vigueur par 23-24-25 Eliz. II, chapitre 62, article 5 (et modifié par 1976-1977 C-15, relativement au DORS/77-490). Il n'a semblé que l'article 47 ne prévoit qu'un système de remise de taxes déjà payées, et absolument aucun système d'achats exempts de taxes en vertu d'un permis.

En réponse à une demande de renseignements adressée à M. M. A. Cohen, alors agent de liaison auprès du ministère des Finances, j'ai reçu la lettre ci-jointe de M. E. P. Neufeld, Sous-ministre adjoint intérimaire du Revenu national, maintenant agent de liaison auprès de ce ministère. Dans sa lettre, M. Neufeld propose que je contacte les ministres de la Justice et du Revenu national ainsi que le représentant du ministère de la Justice au sein de Revenu Canada.

Je vous écris donc pour vous demander de bien vouloir me faire savoir comment les articles 7 à 9 du Règlement peuvent être jugés conformes à l'article 47 de la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington,
Conseiller juridique

Le 15 février 1978

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 20 décembre 1977, adressée au contentieux de notre ministère au sujet du Règlement de la taxe d'accise sur l'essence—DORS/77-490.

Certes, je sais que la Loi sur la taxe d'accise ne prévoit aucune exemption de taxe d'accise sur l'essence, mais je ne crois pas que le Règlement accorde une exemption de taxe ou outrepassé les dispositions de la loi.

[Texte]

Section 47 of the Act makes it clear that relief from the excise tax on gasoline is permitted in certain circumstances. It also authorizes the Minister of National Revenue to pay an amount equal to the tax either to the purchaser of the gasoline or the vendor (i.e., the producer, wholesaler or other dealer) who sold the gasoline to the specified purchaser.

Sections 7 to 9 of the Gasoline Excise Tax Regulations (SOR/77-490) provide that where a vendor sells to a purchaser specified in section 47 of the Act, that vendor may show on his sales invoice that no excise tax amount is included in the price of the gasoline. Acceptance of such invoice by the purchaser establishes the evidence that he has thus agreed that any entitlement to excise tax refund may be paid directly to the vendor. The "bulk permit" granted by the Minister is supporting evidence that the purchaser is one of the classes of persons entitled to tax relief on his gasoline purchases provided he meets all the specified conditions of use or disposition of the gasoline in question. For his part, the purchaser applying for and being granted a bulk permit assumes the legal obligation to pay to the Crown an amount equal to the tax refunded or refundable, should ultimate use or disposition of the gasoline by him not be in accordance with the conditions of section 47 of the Act. This is a diversion control mechanism.

Where the vendor, in this situation, bought the gasoline for resale purposes, the excise tax would have been paid on the initial sale by the gasoline producer and the refund would be of the tax already paid. Where the vendor is the gasoline producer selling directly to a specified purchaser mentioned in section 47 of the Act, he becomes liable for payment of the excise tax as stipulated by the appropriate charging provisions in section 21. At that point, because of the nature of the transaction already described, the effect is to simultaneously impose tax and authorize payment of an amount equal to that tax; thus the result is a nil tax sale by the producer.

In that context, it is considered that sections 7 to 9 of the Regulations are *intra vires* section 47 of the Act. The suggestion that the only way to legally fulfill Parliament's intent is to make the gasoline producer pay the tax to the Crown in order that the Crown can "refund" it to him lacks justification. It infers that Parliament's pre-occupation when it passed the prime legislation was not with giving of tax relief itself but with mechanics of how tax relief could take place.

I am of the opinion that the Regulations give effect to the statutory provisions without going beyond them, although, on further examination, possibly sub-clause 8(1)(a)(ii) should have used the word "payment" rather than "refund". The Regulations were prepared in consultation with this Department's legal advisers, who, while not supplying any legal

[Traduction]

L'article 47 de la loi précise qu'une remise de taxe d'accise sur l'essence est permise dans certaines circonstances. Il autorise également le ministre du Revenu national à payer une somme égale à la taxe, soit à l'acheteur d'essence ou au vendeur (c'est-à-dire, le producteur, le grossiste ou un autre vendeur) qui a vendu l'essence à un acheteur précis.

Les articles 7 à 9 du Règlement de la taxe d'accise sur l'essence (DORS/77-490) prévoient que lorsqu'un vendeur vend à un acheteur défini à l'article 47 de la loi, il peut indiquer sur sa facture de vente qu'aucun montant de taxe d'accise n'a été inclus dans le prix de l'essence. L'acceptation d'une telle facture par l'acheteur établit la preuve qu'il a ainsi reconnu qu'aucun droit à une remise de taxe d'accise ne peut être payé directement au vendeur. Le «permis global» accordé par le ministre prouve bien que l'acheteur entre dans une des catégories de personnes admissibles à une remise de taxe sur ses achats d'essence pourvu qu'il satisfasse à toutes les conditions précisées relativement à l'utilisation de l'essence en question ou à la façon d'en disposer. Pour sa part, l'acheteur qui demande et détient un permis global assume l'obligation légale de payer à la Couronne une somme égale à la taxe remise ou remboursable, s'il ne devait pas, en dernier ressort, utiliser l'essence ou en disposer conformément aux conditions stipulées à l'article 47 de la loi. Il s'agit là d'un mécanisme visant à combattre les détournements de fonds.

Lorsque le vendeur, dans cette situation, a acheté l'essence pour la revendre, la taxe d'accise aurait dû être payée sur la vente initiale par le producteur d'essence, et la remise serait versée à partir de taxes déjà payées. Lorsque le vendeur est le producteur d'essence qui vend directement à un acheteur précis, défini à l'article 47 de la loi, il doit payer la taxe d'accise comme le stipulent les dispositions appropriées de l'article 21 qui traitent de l'imputation de frais. Par conséquent, en raison de la nature de la transaction déjà décrite, on ne fait qu'imposer simultanément une taxe et autoriser le paiement d'un montant égal à cette taxe; il en résulte donc une vente exempte de taxe de la part du producteur.

Dans ce contexte, on estime que les articles 7 à 9 du Règlement respectent les dispositions de l'article 47 de la loi. Il est peu justifié de prétendre que la seule façon de satisfaire légalement à l'intention du Parlement soit de faire payer la taxe à la Couronne par le producteur d'essence, afin que la Couronne puisse le «rembourser». On laisse ainsi croire que la préoccupation du Parlement lorsqu'il a adopté la loi n'était pas de donner une remise de taxes en elle-même mais un mécanisme permettant d'en accorder une.

Je suis d'avis que le Règlement met en vigueur les dispositions statutaires sans les outrepasser, même si, après un examen plus approfondi, il aurait été préférable d'utiliser le terme «remise» au lieu de «remboursement» au sous-alinéa 8(1)(a)(ii). Le Règlement a été préparé par les conseillers juridiques de notre ministère, qui, sans toutefois fournir de raisons juridiques, ont considéré que le contenu et la forme

[Text]

reasons, regarded the form and content to be in accord with the circumstances contemplated by section 47 of the Act.

Yours truly,

J. P. Connell.

SOR/76-24, SOR/77-490—Gasoline Excise Tax Regulations, amendments
March 28, 1978

Both Messrs. Connell and Neufeld appear to ignore the words of section 47(1) which immediately follow paragraph (g):

“for the sole use of the purchaser and not for resale *and the tax imposed by Part III has been paid . . .*”

And also the opening words of section 47(4):

“Where a person has purchased gasoline *on which the tax imposed by Part III has been paid . . .*”

Mr. Robinson: Well, when I look at the letter of December 20 of Mr. Eglinton, our counsel, I note he puts a couple of queries in the first paragraph there and it seem to me that the response that we get from Mr. Connell really indicates a difference of opinion. Would that be correct, Miss Mayrand?

Miss Mayrand: Very much so.

Mr. Robinson: And if that is so, then how are we going to get this resolved? Can we not write Revenue Canada again and ask them to explain further or clarify further? Because here we have a definite difference of opinion, as far as I can see.

Miss Mayrand: Very much so. I think that at this point we have reached a stage where we entirely differ in opinion. They think that Section . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Entirely differ?

Miss Mayrand: Differ.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Miss Mayrand: They think that Section 47 of the Act allows them to set up the system that they have set up, while, in fact, we think that it does not.

If you look at the paragraph—not the last paragraph but the one before—on the second page of Mr. Connell's letter, where it says at the end:

It infers that Parliament's pre-occupation when it passed the prime legislation was not with giving of tax relief itself but with mechanics of how tax relief could take place.

I do not think that it is true. I think that Parliament had decided to give tax relief and it decided also on the mechanics of how this tax relief could take place.

Mr. Robinson: I would point out, however, that in making that statement, he prefaces it by saying at the beginning of that paragraph: “In that context . . .”. I wonder if this really means anything. Is that the way he is explaining it away?

Miss Mayrand: I mean, in the context of his explanation at the beginning.

[Translation]

corresponaient aux circonstances envisagées l'article 47 de la loi.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

J. P. Connell.

DORS/76-24, DORS/77-490—Règlement de la taxe d'accise sur l'essence—Modifications
28 mars 1978

MM. Connell et Neufeld semblent faire fi du libellé du paragraphe 47(1) qui suit immédiatement l'alinéa g):

«à l'usage exclusif de l'acheteur et non pour la revente, *et que la taxe imposée en application de la Partie III a été acquittée.*»

Ainsi que des mots d'introduction du paragraphe 47(4):

Lorsqu'une personne a acheté de l'essence *sur laquelle la taxe imposée en vertu de la Partie III a été payée.*

M. Robinson: En regardant la lettre du 20 décembre de M. Eglinton, notre conseiller, je remarque qu'il pose quelques questions au premier paragraphe et j'ai l'impression que la réponse de M. Connell fait état d'une opinion différente. Ai-je raison, mademoiselle Mayrand?

Mlle Mayrand: Très certainement.

M. Robinson: Si c'est le cas, comment allons-nous résoudre cette question. Ne pouvons-nous pas écrire à Revenu Canada de nouveau pour lui demander d'expliquer, d'apporter des précisions? Il nous semble qu'il y ait ici divergence d'opinions.

Mlle Mayrand: C'est certain. Je pense qu'à ce moment-ci nous en sommes arrivés au point où nous différons tout à fait d'opinion. On croit à Revenu Canada que l'article . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Notre opinion est totalement différente?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bon.

Mlle Mayrand: Les responsables croient que l'article 47 de la loi leur permet d'établir le système qu'ils ont établi alors qu'en réalité nous ne croyons pas que ce soit le cas.

Lisez le paragraphe, non pas le dernier, mais l'avant-dernier paragraphe de la troisième page de la lettre de M. Connell, vous lirez ce qui suit:

On laisse croire que la préoccupation du Parlement, lorsqu'il a adopté la loi, n'était pas de donner une remise de taxe en elle-même, mais un mécanisme permettant d'en accorder une.

Je ne crois pas que ce soit vrai. Je crois que le Parlement a décidé d'accorder une remise de taxe et qu'il a décidé également des mécanismes pour le faire.

M. Robinson: Je soulignerai cependant qu'en faisant cette déclaration, il commençait son paragraphe en ces mots: «Dans ce contexte . . .» Je me demande si cela signifie quelque chose. Est-ce la façon de l'expliquer?

Mlle Mayrand: Dans le contexte de son explication au début.

[Texte]

Mr. Robinson: Yes. But are you satisfied that this is a proper explanation?

Miss Mayrand: I mean, it may explain how they do it and how they are trying to link it to the Act but I do not think that it explains our queries about the fact that the Act says clearly that they are talking about the tax that was paid.

Mr. Robinson: In other words you are talking about a refund?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is right.

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The word "refund" appears in the side note, while that is not really useable, and Section 47: "Repayment of refunded amount"—that appears in the side note.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, they appear to have been engaging in some humpty-dumptyism here. You remember what Humpty-dumpty said, "When I use a word it means just what I choose it to mean, neither more nor less." I do not see how you can use the word "refund" in this.

Mr. Robinson: I think that was *Alice Through the Looking Glass*.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

And the last paragraph of Mr. Connell's letter contains a real gem.

Mr. Béchard: Which one? That of February 13?

• 1205

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is the last paragraph of Mr. Connell's letter of February 13 on page 2. It goes so far as to say that:

"on further examination, possibly subclause 8(1)(a)(ii) should have used the word 'payment' rather than 'refund' . . .

That is a gracious concession. Then we get this; this is the gem I referred to:

"The Regulations were prepared in consultation with this Department's legal advisers, . . ."

that is nice

"... who, while not supplying any legal reasons, . . ."

So for once we are not being treated to that business about legal opinions.

"... regarded the form and content to be in accord with the circumstances contemplated by section 47 of the Act."

A sort of *Roma locuta est*. That settles the thing; Rome has spoken. The legal advisers have spoken. They say it is all right but in my judgment their opinion is to question. Dubious—that is the word.

Miss Mayrand: In fact we can see from the whole first SOR that has been given to you just now, that has been circulated, that the first time they set the regulations in motion, they had set a system which followed the Act, and only six months after, when they probably decided that it was too much to ask for the

[Traduction]

M. Robinson: Oui. Croyez-vous que ce soit une explication convenable?

Mlle Mayrand: Cela peut expliquer comment ils procèdent et comment ils essaient de relier ceci à la loi. Mais je ne crois pas que cela réponde à nos demandes sur le fait que la loi stipule clairement la taxe qui a été payée.

M. Robinson: Autrement dit, vous parlez d'une remise?

Le coprésident (M. Baldwin): C'est exact.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Le mot «remise» apparaît dans la marge alors qu'il n'est pas juridiquement utilisable, et l'article 47: «remboursement de la remise» paraît dans la marge.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense qu'ils adoptent la position que «il doit en être ainsi puisque nous vous le disons.» Je ne vois pas comment nous pouvons utiliser le mot «remise» ici.

M. Robinson: On se justifie soi-même, quoi!

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

La lettre de M. Connell contient au dernier paragraphe une véritable perle.

M. Béchard: De quelle lettre s'agit-il, de celle du 13 février?

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il s'agit du dernier paragraphe de la lettre de M. Connell datée du 13 février à la page 2. La lettre dit ce qui suit:

Après plus ample examen, il se peut que l'alinéa 8(1)(a)(ii) aurait dû utiliser le mot paiement plutôt que remboursement.

Voilà une concession vraiment trop aimable. Ensuite vient la perle que j'avais invoquée:

Les Règlements ont été préparés en consultation avec les conseillers juridiques du ministère . . .

C'est très gentil.

... lesquels tout en ne donnant aucune raison juridique . . .

Pour une fois on ne nous parle pas d'avis juridiques.

... étaient d'avis que la forme et le fond sont conformes aux circonstances envisagées à l'article 47 de la Loi.

Les conseillers juridiques se sont prononcés. C'est réglé: Rome a parlé. Ils sont satisfaits mais j'estime que leur avis est sujet à caution.

Mlle Mayrand: D'après le premier DORS dont le texte vient d'être distribué, il est clair que lorsque les règlements ont été appliqués pour la première fois, ils ne faisaient que suivre la Loi et ce n'est que six mois plus tard qu'ils sont sans doute

[Text]

payment of the tax and then refund it, did they think of that system?

It may very well be a good system but I do not think the act...

Mr. Robinson: We want further explanation and clarification of this, and also I think we take into account the counsel's comments of March 28 1978, which you are following in Mr. Connell's letter. It would seem to me that we need further correspondence with a request for further clarification on the points that are raised.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It may well, as counsel says, be convenient administratively, but there is a tendency in some quarters now, to erect administrative convenience into a basic principle of the constitution, and it is not a principle of the constitution at all, basic or otherwise, and it may well run completely contrary to law and the constitution.

Once again I come back to St. Paul: let all things be done decently and in order. If they want to do this thing this way, let them make proper provision for it in the statute, but do not play ducks and drakes with the English language and the specific terms of the law.

Mrs. Holt: You are a wishful thinker, Senator Forsey. We have two sets of language in this country. We have legal and citizens' language and there is a big, big difference.

The Joint Chairman (Senator Forsey): When you are dealing with laws and regulations, you have got to use the proper legal language; otherwise you will get in trouble in the court.

Mrs. Holt: Well, when you deal with people, you have to use people language, too, and there are more people than lawyers.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have constantly insisted that these things should be made as clear as possible, Mrs. Holt.

M. Béchard: En ce qui concerne les termes juridiques et le langage ordinaire, dans le dernier paragraphe de sa lettre du 15 février, M. Connell dit qu'il aurait été préférable d'utiliser le terme remise au lieu de remboursement. Si je comprends bien, le terme juridique remise ne signifie pas la même chose que remboursement. Une remise, c'est dans le cas où on a prêté de l'argent à quelqu'un. Si on lui fait remise d'une partie, cela veut dire qu'on en oublie une partie.

Tandis que le remboursement vise quelque chose qu'on doit. Le gouvernement, le ministère, en ce sens, devait remettre la partie payée de la taxe.

Mlle Mayrand: D'ailleurs, la Loi concernant l'accise prévoit plusieurs dispositions par lesquelles on impose une taxe et, dans le même paragraphe, on dit: nonobstant cette taxe, tel bien sera exempté. On prévoit donc spécifiquement l'exemption de certains produits. Donc, si on avait voulu créer une exemption, on l'aurait dit.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Oui. Il y a des moyens, en effet, de trouver des façons de régler la chose sans violer les termes exprès de la loi. Pour la commodité administrative, par exemple, il n'avait pas besoin de se servir de cette façon bizarre de contourner la loi.

[Translation]

arrivés à la conclusion que c'était un peu exagéré d'exiger d'abord le paiement de l'impôt et ensuite de le rembourser.

C'est peut-être un excellent système mais je ne crois pas que la Loi...

M. Robinson: Nous avons besoin de plus amples éléments d'information à ce sujet; nous prenons également bonne note des commentaires de notre conseiller datés du 28 mars 1978 à la suite de la lettre de M. Connell. J'estime que nous devons demander un supplément d'information.

Le coprésident (le sénateur Forsey): C'est peut-être pratique du point de vue administratif, mais on a trop souvent tendance à ériger la commodité administrative en principe fondamental de la constitution, ce qui n'est pas du tout le cas et risque même d'être contraire à la Loi.

Comme le disait St. Paul, faisons les choses décemment et dans l'ordre. S'ils veulent procéder de la sorte, la procédure doit être prévue dans la loi et il ne faut pas interpréter le langage juridique selon le bon plaisir des fonctionnaires.

Mme Holt: Vous vous faites des illusions, monsieur le sénateur, car nous avons deux langues très distinctes dans le pays: l'une pour les avocats et l'autre pour l'homme de la rue. Ces deux langues ne se ressemblent pas du tout.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Le langage juridique est indispensable pour rédiger des textes de lois et leurs règlements d'application.

Mme Holt: Mais quand on traite avec les gens, il faut utiliser une langue qui leur soit compréhensible. Or, les personnes ordinaires sont plus nombreuses que les avocats.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Nous avons toujours insisté pour que les textes soient aussi clairs que possible.

Mr. Béchard: Regarding local language and the ordinary citizen's language, Mr. Connell says in the last paragraph of his letter of February 15 that it would have been preferable to use the word "remittance" rather than "refund". From the legal point of view these two words do not mean the same thing. If you lend money to someone, you may cancel part of that debt.

A refund is something you owe. In this case, the Department would remit that part of the tax which had been paid.

Miss Mayrand: The Excise Tax Act contains several provisions to levy a tax, while the same paragraph says despite this tax, certain products will be exempted. Therefore, the exemption of certain products has been specifically provided for and if they had wished to make an exemption, they would have said so.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There are ways to settle this problem without violating the provisions of the act. It was not necessary to circumvent the act just for administrative convenience.

[Texte]

Est-ce qu'il y a d'autres questions? Des commentaires? Ou est-ce qu'on ne pourrait pas passer à la prochaine chose? Je crois que c'est DORS/77-617, Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies—Modifications. Je crois qu'ici il ne faut pas imprimer la chose parce que nous avons quelque chose d'assez satisfaisant, n'est-ce pas?

• 1210

Mlle Mayrand: Oui. Peut-être pourrions-nous publier la lettre de M. McLaughlin qui est très claire, c'est le genre de lettre qu'on aimerait recevoir . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Eh bien, je crois qu'il faut tout imprimer, c'est-à-dire les commentaires de nos conseillers juridiques du 17 avril 1978, la lettre de M. Massey du 19 septembre 1977 et la réponse de M. McLaughlin du 30 septembre 1977. Il n'y a pas grand-chose à dire là-dessus, n'est-ce pas, parce que c'est assez satisfaisant.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Bien.

September 19, 1977

J. E. McLaughlin, Esq.,
Secretary,
Canadian Wheat Board,
423 Main Street,
Winnipeg, Manitoba R3C 2P5

Re: SOR/77-617, Prairie Grain Advance Payments
Regulations, amendment

Dear Mr. McLaughlin:

Section 6(a) of the Form titled "Application for Advance payment" made by section 5 of the amendment requires the applying producer to authorize the deduction of a "user's fee" in the amount of \$5.00 from the first payment. Would you please indicate to me which words of the empowering statute are relied upon to impose this charge?

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

September Thirtieth 1977

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons,
Ottawa, Canada.
K1A 0A4

Re: SOR/77-617 Prairie Grain Advance Payments
Regulations, amendment

Dear Mr. Massey:

This is in response to your letter of September 19, 1977 regarding the authority under which the 'user fee' appears on the Application for Advance Payment form. The point which

[Traduction]

Are there any other questions or can we go on to the next item? We now come to SOR/77-617, Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendment. I do not think that this need be printed seeing that it is quite satisfactory.

Miss Mayrand: We might print Mr. McLaughlin's letter which is quite clear and is the type of letter one would wish to receive more often.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we might print everything including the comments of our legal counsel's dated April 17, 1978, Mr. Massey's letter of September 19, 1977 and Mr. McLaughlin's answer of September 30, 1977. There is not much more we can say about it. It is perfectly clear.

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Okay.

Le 19 septembre 1977

Monsieur J. E. McLaughlin
Secrétaire
Commission canadienne du blé
423 Main Street
Winnipeg, Manitoba. R3C 2P5

Object: DORS/77-617 Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies-modification

Monsieur:

Le paragraphe 6(a) de la formule intitulée «Demande d'un paiement anticipé», établi par l'article 5 de la présente modification, exige que le requérant permette que des frais de service ne dépassant pas cinq dollars soient déduits du premier paiement. Pourriez-vous m'indiquer les termes du pouvoir habilitant sur lesquels on se fonde pour exiger ce paiement.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

conseiller juridique
Melez Massey

Le 30 septembre 1977

Monsieur Melez Massey,
Conseiller juridique
Comité mixte permanent du Sénat et de la chambre des communes
Ottawa (Canada)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-617 Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies—modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 19 septembre dernier concernant le règlement exigeant que le montant des frais de service apparaisse sur la formule de Demande de paiement

[Text]

you raise might be best clarified by a review of the background of cash advances and the relationship of the Prairie Grain Advance Payments Act to the Wheat Board.

Because the delivery of wheat, oats and barley into country elevators is, in large part, for the account of the Wheat Board, and because these are the three grains against which cash advances can be obtained under the Prairie Grain Advance Payments Act, the responsibility for its administration was conferred upon the Wheat Board by the Act itself. All decisions with respect to interest levels, maximum quotas and other variable factors are the responsibility of the Governor in Council. Such factors are prescribed by Order in Council and generally apply for the duration of the crop year stated. The application form is itself prescribed.

The Canadian Wheat Board Act permits the Board to engage the services of the country elevator companies as its agents to purchase grain on the Board's behalf. The implementation of this arrangement requires that the Board and the companies enter into a handling agreement which is negotiated annually. This handling agreement includes in it an undertaking by the Board to pay these companies a per bushel rate of remuneration designed to compensate them for the costs incurred in the performance of the tasks required of them by the Board under the agreement. Effectively this rate is a user fee because it is paid from the accounts of the Board, the balances of which are distributed to the producers participating in the Board's marketing activities after all costs have been applied.

In order to carry out its responsibilities under the Prairie Grain Advance Payments Act the Board took the decision to use a similar agency system for the issuance and recovery of cash advances. It has negotiated memoranda of agreement to this end since the Act's inception. The authority to do this reposes in Section 2(2) of the Prairie Grain Advance Payments Act which construes that Act to be as one with the Canadian Wheat Board Act in which these agency arrangements are given statutory status in Section 4(g). It is also implicit in Section 3(2) of the Prairie Grain Advance Payments Act which makes reference to elevator operators or other persons "authorized by the Board to make advance payments on its behalf".

During these annual negotiations with the companies, they frequently raised the issue of administrative expenses and suggested that they should be reimbursed under this agreement in the same way they are under handling agreements with the Board. In this regard the Board felt that it lacked the authority to approve or disapprove such an arrangement because the monies required would not come from accounts administered by the Board. To use the accounts of the Board for such a purpose would be unfair because all producers participating in these accounts would then be paying the administrative costs incurred by the comparatively fewer

[Translation]

anticipé. Dans cette lettre, vous avez proposé de clarifier cette procédure par un réexamen de la question des paiements anticipés et des rapports entre la loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies et la Commission canadienne du blé.

Vu que la livraison du blé, de l'avoine et de l'orge dans les éleveurs régionaux est, en grande partie, effectuée pour le compte de la Commission canadienne du blé et que les paiements anticipés versés aux termes de la Loi sur les paiements anticipés pour les grains des Prairies s'appliquent à ces trois céréales, la responsabilité de l'application de cette loi a été conférée à la Commission canadienne du Blé. Toutes les décisions portant sur les taux d'intérêt, les contingents maximum et les autres modalités d'application de cette loi relèvent du Gouverneur en conseil. Ces modalités sont prescrites par décret et demeurent généralement en vigueur pendant toute la durée de la campagne agricole. La formule de demande de paiement fait elle-même l'objet d'une disposition de la loi.

La Loi sur la Commission canadienne du blé permet à celle-ci de requérir les services des éleveurs régionaux pour acheter des céréales en son nom. Pour ce faire, la Commission signe avec les entreprises concernées des ententes de manutention qui sont renégociées chaque année. Dans ces ententes, elle s'engage à verser aux entreprises concernées un taux de rémunération au boisseau pour compenser les frais que leur a occasionnés l'accomplissement des tâches qu'elle leur impose en vertu de l'entente. Cette rémunération sert effectivement à rembourser des frais de service, car elle est versée à l'aide de fonds de la Commission, le solde de ces fonds étant distribué aux producteurs qui participent aux activités de commercialisation de la Commission une fois que tous les frais ont été payés.

Afin de s'acquitter de ses responsabilités aux termes de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, la Commission a décidé de recourir à un système analogue d'intermédiaires pour l'émission et le recouvrement des paiements anticipés. Elle a déjà négocié des protocoles d'entente à cette fin depuis l'entrée en vigueur de la loi. Le pouvoir habilitant lui permettant de le faire repose sur le paragraphe 2(2) de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies qui stipule que cette loi doit s'interpréter conjointement avec la Loi de la Commission canadienne du blé dont le paragraphe 4(g) prévoit de telles ententes. Ce pouvoir est également implicite dans le paragraphe 3(2) de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies qui traite des exploitants d'éleveurs et des autres personnes « autorisées par la Commission à faire des paiements anticipés en son nom. »

Au cours des négociations annuelles avec les entreprises de grain, on a maintes fois soulevé la question des frais administratifs et proposé qu'ils soient compensés de la même façon qu'ils le sont dans les ententes de manipulation signées par la Commission. En l'occurrence, la Commission a jugé qu'elle n'était pas habilitée à approuver ou à désapprouver ces ententes parce que les sommes requises ne provenaient pas de ses propres fonds. Une telle utilisation des fonds de la Commission serait injuste parce que tous les producteurs qui y contribuent assumeraient alors les frais administratifs encourus par un nombre relativement faible de producteurs agricoles qui béné-

[Texte]

number who avail themselves of cash advances. If such costs were to be met in some other fashion they would have to be appropriated by the Government. This being the case the Board would resist these suggestions in principle. If efforts persisted however, we would undertake to raise the matter with the Minister Responsible for the Canadian Wheat Board and conduct further negotiations in accordance with his directions. Until recently the companies' requests for remuneration were declined on each occasion.

The Prairie Grain Advance Payments Act was amended by Parliament effective with the commencement of the 1975-76 crop year. Among other things this resulted in substantially larger advances becoming available under certain circumstances. During negotiations leading up to a Memorandum of Agreement for that year the companies again raised the matter of administrative costs along with other concerns arising from the amendments. The other concerns were successfully dealt with and they persisted in their efforts to obtain some recompense for their administrative costs.

We again referred the matter to the Minister who indicated that he would be prepared to consider the possibility of some reasonable 'user fee' to compensate the companies. As a result of this a clause was added to the Memorandum of Agreement which reads as follows:

The company—"ma deduct from the advance payment a 'user's fee' not exceeding \$5.00 (five dollars) being administrative services only to be retained by the company."

This clause makes the deduction of the user's fee optional and its size variable up to the stated maximum sum. The application form was designed to give effect to this arrangement and was duly prescribed by Order in Council P.C. 1975-227 dated September 25, 1975.

The practicalities of forms design caused this 'user's fee' item to appear in section 6 of the form and your inquiry regarding it has given us second thoughts in this respect. In reality it is not part of the applicant's undertaking as the remainder of section 6 is, or as the undertaking is defined in Section 5(1) of the Act itself. This being the case the item should perhaps appear elsewhere on the form for the information of the applicant. If your Committee feels that some redesign along this line is desirable we would be prepared to submit an altered form for the 1978-79 crop year to the Governor in Council for consideration. If approved by Order in Council it would then be used for the forthcoming crop year.

Yours truly,

J. E. McLaughlin,
Secretary.

[Traduction]

ficient de ces paiements anticipés. Si ces frais devaient être absorbés de quelque autre façon, les sommes requises devraient être votées par le gouvernement. Toutefois, si les pressions persistaient, nous soulèverions la question devant le ministre responsable de la Commission canadienne du blé et poursuivrions les négociations conformément aux directives de ce dernier. Jusqu'à récemment, les demandes de rémunération des entreprises de grain ont toutes été déclinées.

La Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies a été modifiée par le Parlement et le nouveau texte révisé est entré en vigueur au début de la campagne agricole de 1975-1976. Depuis, les montants des paiements anticipés se sont accrus sensiblement, notamment dans certaines circonstances particulières. Pendant les négociations qui ont abouti à la signature du protocole d'entente de la campagne agricole en cours, les entreprises de grain ont à nouveau soulevé la question des frais administratifs et ont fait part de certaines inquiétudes découlant des amendements à la loi. Ces dernières ont été apaisées à la satisfaction de tous, mais les entreprises de grains réclament toujours le remboursement de leurs frais administratifs.

Nous avons reporté la question à l'attention du ministre qui s'est déclaré prêt à réétudier la possibilité d'offrir un dédommagement raisonnable à ces entreprises. Conséquemment, la disposition suivante a été ajoutée au protocole d'entente:

L'entreprise—et elle seule, peut déduire et retenir du paiement anticipé certains frais de service n'excédant pas \$5 (cinq dollars) pour des services administratifs qu'elle a rendus.

Cette disposition rend optionnelle la déduction des frais de service et permet à l'entreprise de réclamer un dédommagement jusqu'à concurrence de la somme maximale déclarée. La formule de demande a été conçue en fonction des termes de cette entente et a été dûment prescrite par le décret C.P. 1975-2227 en date du 25 septembre 1975.

En raison de certaines contraintes particulières à la rédaction des formules, la question des frais de service a été portée à l'article 6 de la formule et votre demande nous donne l'occasion d'en repenser la disposition. En réalité, ce dédommagement ne fait pas partie de l'engagement du requérant comme le reste de l'article 6 et ne s'inscrit pas dans la définition de l'engagement qui figure au paragraphe 5(1) de la loi. Cet article devrait peut-être donc apparaître ailleurs sur la formule, à titre de renseignement au requérant. Si votre comité estime qu'il convient de reprendre cette formule en conséquence, nous serions prêts à soumettre au Gouvernement en conseil un projet de formule modifié pour la campagne agricole de 1978-1979. Si cette formule était approuvée par décret, elle pourrait alors être utilisée pour la prochaine campagne agricole.

Nous vous prions d'agréer, monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le Secrétaire
J. E. McLaughlin

[Text]

SOR/77-617

PRAIRIE GRAIN ADVANCE PAYMENTS REGULATIONS

Prairie Grain Advance Payments Act

SOR/66-617, SOR/78-82, Prairie Grain Advance Payments Regulations

April 17, 1978.

The only point raised on these amendments concerned the five dollar user's fee discussed in the attached correspondence. SOR/78-82 effects the relocation on Form AR-A of the notification of the possibility of a five dollar fee being deducted by the company. Its new position under the heading "Affidavit" might be thought as odd as its old as undertaking 6(a).

Fortunately, the Committee is saved the tricky job of determining whether Section 4(g) of the Canadian Wheat Board Act authorizes the setting and deductibility of a user's fee and whether that power is imported into the Prairie Grain Advance Payments Act by Section 2(2) thereof which reads:

"(2) This Act shall be construed as one with the Canadian Wheat Board Act, and unless a contrary intention appears, all words and expressions in this Act have the same meanings as they have in the Canadian Wheat Board Act."

The reason is that the nature of the five dollar deduction is not an imposition of a fee or even the authorization of a deduction. It is simply a statement drawing the attention to the possibility of a deduction being made, a deduction the validity of which, as Mr. McLaughlin's letter makes clear does not stem from or depend on the Regulations, but depends on the validity of a special clause in the Memorandum of Agreement entered into by the Board and the elevator companies. The validity of that clause does not fall within the Committee's mandate.

Mr. Robinson: I have one question. Is there authority for the user fee?

Miss Mayrand: It is not within the mandate of the Committee to be able to question it. I mean, it is an agreement between...

Mr. Robinson: I know that is your comment about the validity of the clause, that it does not fall within the Committee's mandate, but I am just asking the question what is the authority for the user fee?

Miss Mayrand: It is the memorandum of agreement between the board and the elevator companies. It is an agreement in writing.

Mr. Robinson: But there is no statutory authority for this.

Miss Mayrand: No. I do not think it is needed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It presumably falls within the powers of the board to make such agreements, and...

Miss Mayrand: Yes.

[Translation]

DORS/77-617

RÈGLEMENT SUR LES PAIEMENTS ANTICIPÉS POUR LE GRAIN DES PRAIRIES

Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies

DORS/77-617, DORS/78-82, Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies

17 avril 1978

La seule discussion suscitée par ces modifications portait sur les frais de service de \$5 qui ont fait l'objet de la correspondance en annexe. Le DORS/78-82 restitue sur la formule AR-A l'avis voulant que des frais de service de cinq dollars puissent être déduits par l'entreprise de grain. La nouvelle situation résultant de cet avis, sous «déclaration sous serment», est peut-être aussi curieuse que l'ancienne, sous «Engagements» 6 a).

Heureusement, le Comité ne se voit pas confier la tâche délicate de décider si le paragraphe 4 g) de la Loi sur la Commission canadienne du blé autorise le prélèvement de frais de service et si ce pouvoir est consacré par la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies selon les dispositions du paragraphe 2(2), libellé en ces termes:

«(2) La présente loi doit s'interpréter conjointement avec la Loi sur la Commission canadienne du blé et, à moins d'une intention contraire manifeste, tous les mots et expressions de la présente loi ont le sens que leur donne la Loi sur la Commission canadienne du blé».

En effet, la déduction de cinq dollars n'est pas une imposition de frais ni une autorisation d'en déduire. Il s'agit tout simplement d'une déclaration signalant la possibilité d'une déduction dont la validité, comme l'indique la lettre de M. McLaughlin, n'est ni fonction ni résultat du Règlement, mais dépend de la validité d'une clause spéciale dans le Protocole d'entente signé par la Commission et les exploitants d'éleveurs. Le mandat du Comité ne lui permet pas de se prononcer sur la validité de cette clause.

M. Robinson: Sur quoi se fonde-t-on pour réclamer des frais de service?

Mlle Mayrand: Le comité n'est pas compétent pour poser la question, un accord existant entre...

M. Robinson: Je sais que d'après vous, ceci ne relève pas de la compétence du comité. Je voudrais simplement savoir en vertu de quoi les usagers sont appelés à payer.

Mlle Mayrand: En vertu d'un accord écrit entre la Commission et les directeurs de silos.

M. Robinson: Et la loi ne prévoit rien.

Mlle Mayrand: Non, ce n'est pas nécessaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): La Commission est autorisée à conclure des accords de ce genre?

Mlle Mayrand: C'est exact.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): ... therefore, there is no invalidity or impropriety about it.

Miss Mayrand: The fact that they appear on the form attached to the regulation simply to ...

Mr. Robinson: All they have done is create a form—what do they call it; an application for advance payment form—and on that they put in a user fee. I just wondered, was it contemplated at the time the statute was enacted that there would be such a thing as a user fee? Is the authority in the act some place, under which your Wheat Board operates?

Miss Mayrand: No, but as we found out in the letter Mr. McLaughlin sent us it is simply for the person who is asking for an advance to know ...

Mr. Robinson: That he has to pay a fee.

Miss Mayrand: ... that he may have to pay a fee; because it is not fixed.

Mr. Robinson: Should there not be an amendment at least by way of regulation to cover this and not just have it left up to the Wheat Board arbitrarily to make this kind of decision? There is money involved.

Miss Mayrand: It is for the elevator companies which, under this agreement with the Wheat Board, have the power or have been asking for this power to impose the fee.

Mr. Robinson: But supposing instead of \$5 it was \$500 or something?

Mr. McKinley: Well, they would not agree to it. This can be changed from time to time, so I do not think you would permanently put it in either ...

Mr. Robinson: Maybe they would not agree to it. I do not know. All I am concerned about really is, was this something that was contemplated at the time the legislation was passed giving certain powers to the Wheat Board? If it was not, then there should be a regulation or an amendment covering that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We can check, Mr. Robinson. My recollection of the Wheat Board Act is it contains the very widest of powers. There is a regulatory granting section in it which is absolute, but it might be worth while inquiring. My recollection is that they could do everything except amend the Crowsnest Pass rates.

Mr. Robinson: Well, I wonder, could we just find out? It is just a point.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, it might be worthwhile asking. My impression would be—I have not looked at the act, confess—but my impression would be that it gave the power to enter into such agreements and that therefore the terms of the agreements would be something satisfactory to the two parties. If the other party did not want to enter into the agreement, it would not enter into it, and therefore we cannot do very much about it. But it is worthwhile asking the question, I think.

Is there anything else now on that?

Maintenant nous avons DORS/77-684, Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification. Et je crois que cette fois nous avons quelque chose d'assez important. Nous avons

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Donc, tout est en règle.

Mlle Mayrand: Ceci figure sur un formulaire annexé au règlement ...

M. Robinson: Ils ont donc rédigé un formulaire de paiement anticipé et ont prévu le paiement par les usagers. Avait-on prévu que ce serait aux usagers de payer au moment où la loi fut adoptée? Cette modalité est-elle prévue dans la loi régissant la Commission canadienne du blé?

Mlle Mayrand: Non, mais d'après la lettre de M. McLaughlin, la personne demandant une avance est tenue de savoir ...

M. Robinson: Qu'elle doit payer une redevance.

Mlle Mayrand: C'est exact.

M. Robinson: Ne pourrait-on pas au moins modifier la loi par voie de règlement de façon à ce que cela ne dépende pas uniquement d'une décision prise par la Commission?

Mlle Mayrand: Aux termes de l'accord conclu entre la Commission et les exploitants des silos, ceux-ci ont le pouvoir d'exiger une redevance.

M. Robinson: Et si au lieu d'exiger \$5 ils en exigeaient \$500, qu'arriverait-il?

M. McKinley: Les clients refuseraient de payer. Le tarif est modifié de temps à autres.

M. Robinson: Peut-être qu'ils ne seraient pas d'accord. Je ne suis pas certain. Si au moment de l'adoption de la loi, la Commission canadienne du blé n'avait pas été autorisée à exiger ces redevances, un amendement ne devrait-il pas être prévu prévoyant cette procédure?

Le coprésident (M. Baldwin): Nous pourrions toujours vérifier, monsieur Robinson. Si je me souviens bien, la loi sur la Commission canadienne du blé contient des pouvoirs très étendus. Mais nous pourrions toujours vérifier. Si ma mémoire est bonne, la Commission est compétente dans tous les domaines, sauf en ce qui concerne la modification des tarifs du passage du Nid-du-Corbeau.

M. Robinson: Y aurait-il moyen de vérifier?

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons toujours demander. Bien que je n'aie pas vérifié le texte de la loi, j'ai l'impression que celle-ci accorde à la Commission le pouvoir de conclure des accords de ce genre, à condition que les deux parties intéressées soient d'accord. Si une des parties ne l'était pas, elle refuserait de signer. Je ne vois pas ce que nous pouvons faire. Nous pourrions néanmoins poser la question.

Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

We now come to DORS/77-684, Migratory Birds Regulations, amendment. I think that here we have something quite important. We have our counsels' comments. Indeed, that is

[Text]

tout d'abord les commentaires de nos conseillers, c'est tout ce que nous avons. Les commentaires de nos conseillers juridiques soulèvent plusieurs points très importants, à mon avis, en particulier parce que nous avons des obligations à l'égard des indigènes.

• 1215

SOR/77-684

MIGRATORY BIRDS CONVENTION ACT

Migratory Birds Regulations, amendment

April 24, 1978

1. The new Section 4(12)(c) (made by Section 2 of the amending schedule) continues the imposition of fees to which the Committee objected under SOR/74-440. The matter is taken up under that reference.

2. The new Section 19(1) (made by Section 9 of the amending schedule) refers to "conditions set out in the permit". These words in turn refer to Section 4(5) of the Regulations which implicitly empowers the Minister to set conditions in any permit he grants. There are probably some standard conditions imposed in all permits of a particular type, but other conditions are no doubt imposed in individual cases. This matter, too, is taken up under SOR/74-440.

3. A new Section 17 of the Regulations is made by Section 13 of the amending schedule. Section 37 purports to make the Regulations prevail over the provisions of the Agreement referred to in the James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act where those provisions conflict with the Migratory Birds Convention Act and the Migratory Birds Convention. In other words, where the Migratory Birds Convention Act and the Convention conflict with the Agreement, the Act, the Convention and the Migratory Birds Regulations prevail over the Agreement. This does not appear to accord with Parliament's intention as expressed in the James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act (1976-77, cap. 32) although it must be admitted that Parliament chose to express itself in language more than usually elliptical. Section 3(1) of the Act says that "The Agreement is hereby approved, given effect and declared valid". Parliament did not say expressly that the Agreement (or its provisions) were to have effect as if enacted in the Act. However, internal evidence within the Act suggests strongly that that is what Parliament meant. First, "to give effect to the Agreement" must mean giving its terms statutory effect otherwise Parliament could have stopped at expressing its approval and declaring its validity. Moreover, Section 3(2) does say expressly that:

"Upon the extinguishment of the native claims, rights, title and interests referred to in Subsection (3) (which occurred on the Proclamation of the Act) the beneficiaries

[Translation]

all we have. They raise several very significant points, it seems to me, particularly because we have to look after aboriginal rights.

DORS/77-684

LOI SUR LA CONVENTION CONCERNANT LES OISEAUX MIGRATEURS

Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification
Le 24 avril 1978

1. Le nouvel alinéa 4(12)c) (établi par l'article 2 de l'annexe modificatrice) maintient l'imposition d'un droit, à laquelle le Comité s'était opposé à propos du DORS/74-440. La question a été abordée dans le cadre de l'étude de ce dernier règlement.

2. Le nouveau paragraphe 19(1) (établi par l'article 9 de l'annexe modificatrice) évoque «les conditions énumérées sur le permis». Cette formule renvoie au paragraphe 4(5) du règlement qui autorise implicitement le Ministre à fixer des conditions à tout permis délivré par lui. Il existe sans doute des conditions répondant à des normes qui sont imposées dans tous les permis d'un type particulier, mais d'autres conditions sont vraisemblablement imposées dans des cas individuels. Cette question est également traitée par l'entremise des travaux sur le DORS/74-440.

3. Le nouvel article 17 du règlement est établi par l'article 13 de l'annexe modificatrice. L'article 37 vise à donner au règlement la préséance sur toute disposition de la Convention évoquée dans la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du nord québécois, lorsque ces dispositions entrent en conflit avec la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. Autrement dit, lorsque la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs et la Convention concernant les oiseaux migrateurs sont en conflit avec la Convention, ce sont la Loi, la convention et le règlement concernant les oiseaux migrateurs qui ont préséance sur la Convention. Ceci ne semble pas concorder avec l'intention du Parlement telle qu'elle apparaît dans la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du nord québécois (1976-1977, chapitre 32) bien qu'il faille reconnaître que le Parlement a choisi de s'exprimer dans une langue plus elliptique qu'à l'ordinaire. Le paragraphe 3(1) de la Loi stipule que «la Convention est approuvée, mise en vigueur et déclarée valide dans la présente loi». Le Parlement n'a pas dit expressément que la Convention (ou ses dispositions) devait entrer en vigueur si la loi était adoptée. Pourtant, le libellé de la loi incite fortement à penser que c'était là ce que voulait dire le Parlement. En premier lieu, le fait de mettre en vigueur la Convention doit signifier que l'on donne un effet statutaire à ses dispositions, sinon le Parlement aurait pu se contenter de lui accorder son approbation et de la déclarer valide. De plus, le paragraphe 3(2) stipule expressément que:

(2) Les bénéficiaires aux termes de la Convention ont, à compter de l'extinction des revendications, droits, titres et intérêts autochtones visés au paragraphe (3), les droits, privilèges et avantages qu'elle prévoit.

[Texte]

under the Agreement *shall have* the rights, privileges and benefits set out in the Agreement”.

By ordinary constitutional principles governing the application of statute: those rights, privileges and benefits must prevail over any other earlier Act of Parliament. The Governor in Council, is, by Section 3(5), given power to make regulations for the carrying out of the Agreement or for giving effect to any of the provisions of it.

Section 8 provides that:

“Where there is any inconsistency or conflict between this Act and the provisions of any other law applying to the Territory, this Act prevails to the extent of the inconsistency or conflict”.

While the Agreement is not made part of the Act, Section 8 must at least make the rights, privileges and benefits set out in the Agreement prevail over any other law applying to the Territory, one such law being the Migratory Birds Convention Act.

To the extent that any right, privilege and benefit is contrary to the Convention itself, the James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act must prevail, even though Canada is thereby in breach of its obligations under international law. However, the Courts will attempt to construe an Act in such a way that it does not conflict with an international obligation under a treaty.

The prudent course would be to invite the Department to state precisely what they see as the relationship between the provisions of the James Bay Agreement, and the Migratory Birds Convention and the Migratory Birds Convention Act.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Est-ce qu'il y a des questions à poser? Sinon, j'ai moi-même des questions à poser, mais je crois qu'il faut d'abord demander aux membres du Comité de poser les questions qui leur viennent à l'esprit.

Mr. Robinson: I noticed, Mr. Chairman, under No. 1 and No. 2 of counsel's comment the statement was made, quote:

The matter is taken up under that reference

referring to SOR/74-440. And the same in the second one;

this matter, too, is taken up under SOR/74-440.

I wonder what further does counsel wish to add to that in the way of explanation.

Miss Mayrand: Our objections have been taken up with the department and we have had answers. It is not settled yet but we will report under the other one; that is what it meant.

Mr. Robinson: I see.

Miss Mayrand: It is not settled business.

Mr. Robinson: Yes, all right. And then the further statement is made under your paragraph number three, about half way down, quote:

[Traduction]

En vertu des principes constitutionnels constants qui régissent l'application des lois, ces droits, titres et intérêts ont préséance sur toute loi antérieure du Parlement. En vertu du paragraphe 3(5), le gouverneur en conseil est autorisé à établir des règlements pour l'application de la Convention ou pour la mise en vigueur de toute disposition qu'elle contient.

L'article 8 stipule que:

«En cas de conflit ou d'incompatibilité, la présente loi l'emporte sur toute autre loi qui s'applique au Territoire dans la mesure nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.»

Bien que la Convention ne fasse pas partie de la Loi, l'article 8 doit à tout le moins assurer que les droits, titres et intérêts figurant à la Convention ont préséance sur toute autre loi applicable au Territoire, notamment la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs.

Dans la mesure où des droits, titres et intérêts sont contraires à la Convention elle-même, la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du nord québécois doit prévaloir, même si le Canada enfreint par là même ses obligations aux termes du droit international. Cependant, les tribunaux interprètent toujours une loi de façon qu'elle ne soit pas en conflit avec une obligation découlant d'un traité.

La solution la plus prudente consisterait à inviter le Ministre à indiquer précisément quelle relation il établit entre les dispositions de la Convention de la Baie James, celles de la Convention concernant les oiseaux migrateurs et celles de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any questions? If not, I myself have some questions but I think I should first let the members of the Committee raise the points that come to their minds.

M. Robinson: Monsieur le président, nos conseillers, aux numéros 1 et 2 de leurs commentaires déclarent:

La question a été abordée dans le cadre de l'étude de ce dernier règlement.

et il est question de DORS/74-440. De même dans le deuxième cas:

Cette question est également traitée par l'entremise des travaux sur le DORS/74-440.

Notre conseillère pourrait-elle expliciter davantage la chose?

Mlle Mayrand: Nos objections ont été étudiées par le ministre qui nous a répondu. Ce n'est pas encore réglé mais nous ferons rapport lorsque nous aborderons le DORS/74-440. C'est tout.

M. Robinson: Je vois.

Mlle Mayrand: Ce n'est pas une question réglée.

M. Robinson: Bon, d'accord. Puis, plus loin, dans ce paragraphe numéro 3, à peu près au milieu, vous ajoutez:

[Text]

This does not appear to accord with Parliament's intention as expressed in the James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act . . .

Can we assume that we are expecting to get some sort of a response to this?

Miss Mayrand: In fact the last paragraph states that we would like to know, we would like to ask the department and I think in this case we should ask not only the Department of the Environment but also the Department of Indian Affairs. It in fact, has been helping or trying to support the Indians in their negotiations at James Bay.

Mr. Robinson: So we want to go on the record as inviting the department to state precisely what they see is the relationship between the provisions in the James Bay Agreement and the Migratory Birds Convention Act. Is that it?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And counsel suggests that they ought to ask both the departments.

Miss Mayrand: Yes, I think on this particular regulation we should ask the Department of the Environment but in this case they may very well have different opinions; I would not be surprised.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That would be fun. Anything else on that one?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am just wondering if counsel is aware or maybe Mr. Béchard would know; there was some litigation pending at one time challenging some of the provisions of the legislation dealing with the James Bay Agreement and I do not know whether that was settled or not or where it now stands. It is not related to this particular item, but relates to other matters.

Mr. Béchard: With the Indians you mean.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): With the Indians, yes.

Miss Mayrand: I think it was dropped.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It was dropped.

Miss Mayrand: It was dropped before the agreement was signed. But I will check . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I mention it because that might have some effect on the interpretation being placed here on the . . .

Miss Mayrand: Also, I think that when it comes back I would like to bring the agreement, itself, and see in terms of the department the kind of interpretation they give to it. Is the agreement incorporated in the act as such?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And would you look at that Supreme Court decision, you know, that sort of lame-duck case, which gave very wide effect to the interpretation of the Migratory Birds Convention Act?

Miss Mayrand: Yes, it was Daniel in Manitoba.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I just thought when you come back we might have a summary of those because they may have some effect on how we deal with this.

[Translation]

Ceci ne semble pas concorder avec l'intention du Parlement telle qu'elle apparaît dans la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la baie James et du Nord québécois . . .

Doit-on supposer qu'une réponse va arriver?

Mlle Mayrand: En fait, au dernier paragraphe, nous indiquons ce que nous aimerions savoir, et à ce titre je pense qu'il nous faudrait non seulement interroger le ministère de l'Environnement mais également celui des Affaires indiennes qui a en fait essayé d'aider les Indiens dans leurs négociations pour la baie James.

M. Robinson: Ainsi voulons-nous déclarer que nous invitons le ministère à indiquer précisément quel lien il fait entre des dispositions de l'Entente de la baie James et la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. C'est bien cela?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et il est suggéré d'interroger les deux ministères.

Mlle Mayrand: Oui, je crois que pour ce règlement particulier, il nous faut interroger le ministère de l'Environnement mais dans un tel cas il serait possible que les deux ministères ne soient pas du même avis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce serait amusant. Y a-t-il autre chose à ce sujet?

Le coprésident (M. Baldwin): Notre conseillère ou peut-être M. Béchard sauraient-ils s'il n'y a pas eu à un moment donné quelque conflit portant sur certaines des dispositions de la Loi sur l'entente de la baie James? La chose a-t-elle été réglée ou pas encore? Ce n'est pas directement lié à ce sujet mais c'est tout de même connexe.

M. Béchard: Oui, il s'agit des Indiens.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, c'est cela.

Mlle Mayrand: Je crois qu'on a abandonné la question.

Le coprésident (M. Baldwin): Ah!

Mlle Mayrand: Avant que ne soit signée l'entente. Mais je vérifierai . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Si je mentionne cela c'est que cela pourrait avoir quelque incidence sur l'interprétation à donner ici au . . .

Mlle Mayrand: Je pense d'autre part que lorsqu'on y reviendra je reprendrai l'entente elle-même pour voir quel genre d'interprétation en donne le ministère. L'entente est-elle incorporée à la Loi en tant que telle?

Le coprésident (M. Baldwin): Pourriez-vous également étudier la décision de la Cour suprême, vous savez, cette cause un peu boiteuse, qui a eu d'importantes répercussions sur l'interprétation de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs?

Mlle Mayrand: Oui, c'était Daniel au Manitoba.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pensais que lorsqu'on en reparlerait, vous pourriez peut-être nous faire un résumé de tout

[Texte]

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am sorry, I did not mean to interrupt, but I thought these were important to have before us later.

Miss Mayrand: Because in that case the Supreme Court of Canada recognized the . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The overriding supremacy of the Migratory Birds Convention Act, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else on that? If not, we can go on to SOR/77-870, Anti-Inflation Guidelines amendment and here we have a comment by counsel which I think should be printed.

SOR/77-870

ANTI-INFLATION GUIDELINES, amendment

Anti-Inflation Act

P.C. 1977-2999

April 7, 1978

Criterion 7

The provisions of this amendment setting ceilings of 106% for the third compliance period are retroactive in effect. The Anti-Inflation Act specifically provides for retroactive effect for the Anti-Inflation Guidelines for the first compliance period, which began before the Act was even introduced. There is no provision in the Act which provides for retroactive effect for the Guidelines in the second and third compliance periods.

The second compliance period began on October 14th, 1976 ("the twelve months ending October 13, 1977") and the ceilings of 108% were set in time by SOR/76-684 made on 7th October 1976 and registered on 13th October 1976. By SOR/77-835 the ceiling for the third compliance period, which began on 14th October 1977, were set at 108%. That regulation was made and registered in the nick of time on 13th October, 1977. Then, by this present regulation SOR/77-870, the ceiling is purportedly reduced to 106%. However, the regulation was only made on 20th October and registered on 24th October 1977, and it is from the latter date that it takes effect. There is now a very untidy situation with a 108% ceiling for the period 14-23 October, 1977 and 106% ceiling for the period 24th October 1977-13th April 1978 (See new section 67.2).

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I do not really understand what we are concerned about here.

Miss Mayrand: What we are concerned about, Mr. Robinson, is one of these things which we have seen quite often recently about the differences in the interpretation of Section 9 of the Statutory Instruments Act which provides for the coming into force or the effective date.

[Traduction]

cela car il est possible que cela nous aide à voir dans quel sens aller.

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suis désolé, je ne voulais pas vous interrompre, mais je pensais qu'il était important que cela soit analysé un peu plus tard.

Mlle Mayrand: Car à ce sujet la Cour suprême du Canada a reconnu . . .

Le coprésident (M. Baldwin): La prééminence absolue de la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose à ce sujet? Sinon, nous pourrions passer à DORS/77-870, Indicateurs anti-inflation, Modification et je pense qu'il nous faut insérer le commentaire de nos conseillers.

DORS/77-870/s

INDICATEURS ANTI-INFLATION, Modification

Loi anti-inflation

C.P. 1977-2999

Le 7 avril 1978

Critère n° 7

Les dispositions de cette modification qui imposent un plafonnement de 106 p. 100 pour la troisième période d'observation ont un effet rétroactif. La Loi anti-inflation stipule expressément que les indicateurs anti-inflation auront un effet rétroactif pour la première période d'observation, qui a commencé avant même que la Loi n'ait été adoptée. Aucune disposition de la Loi ne prévoit l'attribution d'un effet rétroactif aux indicateurs au cours des deuxième et troisième périodes d'observation.

La deuxième période d'observation a débuté le 14 octobre 1976 (la période de douze mois finissant le 13 octobre 1977) et le plafond de 108% a été fixé à temps par le DORS/76-684 établi le 7 octobre 1976 et enregistré le 13 octobre 1976. En vertu du DORS/77-835, le plafond pour la troisième période d'observation, qui a débuté le 13 octobre 1977, a été fixé à 108 p. 100. Ce règlement a été établi et enregistré juste à temps le 13 octobre 1977. Puis, en vertu du présent DORS/77-870, le plafond est censément réduit à 106 p. 100. Cependant, ce DORS n'a été établi que le 20 octobre et enregistré le 24 octobre 1977, et il n'a pris effet qu'à cette dernière date. Il en résulte une situation très gênante selon laquelle on trouve un plafond de 108 p. 100 pour la brève phase comprise entre le 14 et le 23 octobre 1977 et un plafond de 106 p. 100 pour la période allant du 24 octobre 1977 au 13 avril 1978 (Voir le nouvel article 67.2).

M. Robinson: Monsieur le président, je ne vois pas véritablement ce qui nous soucie ici.

Mlle Mayrand: Monsieur Robinson, c'est quelque chose que nous avons vu assez souvent récemment, des interprétations différentes de l'article 9 du Règlement stipulant la date d'entrée en vigueur.

[Text]

• 1220

Mr. Robinson: You are speaking now then of the retroactivity of regulations guidelines.

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Robinson: Yes.

Miss Mayrand: Is that what you were . . .

Mr. Robinson: Well, I am not clear what you are setting this up with. I see that you have made this observation with regard to the retroactive effect for the guidelines in the second and third compliance period, but I am not clear what effect this has or why it is even a problem. Is it because it is over 100 per cent that we are talking about it?

Miss Mayrand: No. The point is that the ceiling was set at 108 per cent by SOR/77-835, and it was registered on October 13, therefore coming into force on October 13. But afterwards there was an announcement by the Minister of Finance in between that period which changed the ceiling amount, therefore they change it retroactively by SOR/77-870.

Mr. Robinson: To 106 per cent.

Miss Mayrand: To 106 per cent, but they said effective on October 14—for the third period of observation which is supposed to start October 14. But because of the rule of the Statutory Instruments Act, it happens that it was registered on October 24, therefore the 106 per cent ceiling is effective on October 24, but the third period is supposed to start on the fourteenth. So there are almost two ceilings; there is a period between the October 14 and October 24 which is . . . It may very well be the . . .

Mr. Robinson: So, in other words you are just pointing this out, making this observation. There is nothing we can do now, I assume.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We could ask them how they justify making that subsequent later regulation which purported to have a retroactive effect.

Mr. Robinson: It appears that they made an error . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Mr. Robinson: . . . and then they had to have another regulation making it retroactive.

Miss Mayrand: I think they changed their minds.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, they cannot make it retroactive, can they?

Miss Mayrand: No. That is what we were discussing. I do not think they can make it retroactive.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The first paragraph says:

There cannot be retroactive effect for a guideline for the second and third compliance periods.

But here for a period from October 14 to October 23 they are purporting to make it retroactive. I do not know that there is anything much we can do about it except call it to their attention and urge them to be more careful in future with what they do.

Miss Mayrand: Yes.

[Translation]

M. Robinson: Vous en êtes maintenant à parler de la rétroactivité des indicateurs.

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: Bon.

Mlle Mayrand: Est-ce ce dont . . .

M. Robinson: Ma foi, je ne vois pas très bien à quoi vous rattachez cela. Vous avez fait cette observation quant à la rétroactivité des indicateurs pour les deuxième et troisième périodes mais je ne vois pas quel problème est ainsi posé. Est-ce parce que cela dépasse 100 p. 100?

Mlle Mayrand: Non. Le plafond avait été fixé à 108 p. 100 aux termes du DORS/77-835 qui avait été enregistré le 13 octobre et qui entrerait donc en vigueur à cette date. Mais par la suite le ministre des Finances a annoncé que ce plafond avait été modifié et que cette mesure rétroactive était stipulée au DORS/77-870.

M. Robinson: Ramenez à 106 p. 100.

Mlle Mayrand: Oui, mais il était stipulé que c'était à partir du 14 octobre, pour la troisième période d'observation qui doit commencer le 14 octobre. Or du fait de la règle de la Loi sur les règlements, il se trouve que l'enregistrement n'a été fait que le 24 octobre et qu'ainsi le plafond à 106 p. 100 n'entre en vigueur que le 24 octobre alors que la troisième période doit commencer le 14. Il y a donc presque deux plafonds; entre le 14 et le 24 octobre il y a une période qui . . . peut très bien être le . . .

M. Robinson: Donc, autrement dit, vous ne faites que signaler cela. Je suppose que nous n'y pouvons rien.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous pourrions leur demander comment ils justifient ce règlement postérieur censé avoir effet rétroactif.

M. Robinson: Il semble qu'il y ait eu une erreur.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

M. Robinson: Et qu'ensuite ils aient émis un autre règlement instituant cette rétroactivité.

Mlle Mayrand: Je crois qu'ils ont changé d'avis.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ma foi, ils n'ont pas le droit de rendre cela rétroactif, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Non. C'est pourquoi nous en discutons. Je ne pense pas que ce soit autorisé.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je lis au premier paragraphe:

Aucune disposition de la loi ne prévoit l'attribution d'un effet rétroactif aux indicateurs au cours des deuxième et troisième périodes d'observation.

Mais ici du 14 au 23 octobre ils prétendent imposer cette rétroactivité. Je ne sais pas si nous pouvons faire grand chose à ce sujet sinon leur signaler et les prier d'être plus attentifs à ce qu'ils font à l'avenir.

Mlle Mayrand: Oui.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): There does not seem to be any way of remedying it except by an act of Parliament, an act of indemnity or retroactive amendment to the statute, which I think we can rule out as a practical proposition. But I think this ought to be drawn to their attention because it means that these officials have just been very careless in what they have been doing.

Miss Mayrand: I am not certain, Mr. Co-Chairman, that they have been careless because, as we can see, SOR/77-835, was made at the time, and was set at 108 as the ceiling. It is just that in the meantime—and I can check—there was a change in policy. I think there was an announcement from the Minister of Finance.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Miss Mayrand: Therefore, they had to change their guideline and the ceiling and they tried to do it retroactively.

Mr. Robinson: Maybe that is the response we will get back from the department.

Miss Mayrand: Yes, but we can ask.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else on that one?

If not, we go on to SOR/77-983—Unemployment Insurance Regulations, amendment. Here it is a question of the French version being incomplete and unsatisfactory.

Miss Mayrand: I will just write to them and . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): This presumably simply requires that counsel should draw it to the attention of the authority. There is no reason to print this, is there?

Miss Mayrand: No.

M. Béchard: La version anglaise précise les domaines auxquels ils s'appliquent.

Mlle Mayrand: En fait, la version anglaise dit que les . . . Sections 43 and 46 of the Act and subsection 49(3) of the Act do not apply to work-sharing benefits.

• 1225

Mais en français on dit:

Est suspendue l'application des articles 43 et 46 et du paragraphe 49(3) de la Loi.

C'est-à-dire qu'on les suspend, il semblerait, à toutes fins pratiques. Cela peut très bien ne pas avoir de conséquences. Il m'a semblé qu'il y en avait au niveau pratique, mais on peut m'assurer au ministère qu'il n'y a pas de conséquences.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il faut certainement une rectification, je crois, parce que c'est très vrai, il n'y a pas de traduction dans la version française de l'expression anglaise *work-sharing benefits*. On l'a complètement omise.

Mlle Mayrand: Mais, monsieur le coprésident, je crois que nous verrons de plus en plus ces choses. On ne traduit plus maintenant, ce qui, très souvent, donne un résultat fort intéressant. On peut avoir un exemple dans ces articles. Vous voyez, le texte français est beaucoup moins long et très souvent, cela nous donne un texte plus clair.

[Traduction]

Le coprésident (le sénateur Forsey): Il ne semble pas qu'il soit possible d'y remédier sauf par voie législative, en adoptant une loi d'indemnisation ou une modification de rétroactivité à la loi, ce qui ne semble pas véritablement raisonnable. Cela n'empêche qu'il nous faut à mon avis attirer leur attention là-dessus car cela signifie que ces fonctionnaires ont été très négligents à cet égard.

Mlle Mayrand: Monsieur le coprésident, je ne suis pas certaine qu'il s'agisse de négligence car nous constatons qu'à l'époque le DORS/77-835 existait déjà et fixait le plafond à 108. C'est simplement qu'entre-temps, et je puis le vérifier, ils ont changé d'avis. Je crois que l'annonce en a été faite par le ministre des Finances.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Mlle Mayrand: Aussi leur a-t-il fallu modifier leurs indicateurs et leur plafond, ce qu'ils essayé de faire rétroactivement.

M. Robinson: C'est probablement ce que le ministère nous répondrait.

Mlle Mayrand: Oui, mais nous pouvons toujours demander.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose à ce sujet?

Sinon nous passons à DORS/77-983, Règlement sur l'assurance-chômage, modifications. Il s'agit là de la version française qui est incomplète et insatisfaisante.

Mlle Mayrand: Je vais simplement leur écrire et . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Il suffira probablement que notre conseillère attire l'attention des autorités compétentes. Il n'est probablement pas nécessaire qu'on insère ce commentaire, qu'en pensez-vous?

Mlle Mayrand: Non, en effet.

Mr. Béchard: The English text states where and when those sections apply.

Miss Mayrand: Well, the English says that . . . Les articles 43 et 46 ainsi que le paragraphe 3 de l'article 49 de cette loi ne s'appliquent pas aux prestations pour travail partagé.

But in French, it reads:

Est suspendue l'application des articles 43 et 46 et du paragraphe 49(3) de la Loi.

That is the application of the sections is being suspended or so it seems. It could have no effect at all but I thought it might create some problem on the practical side. The department has however assured me that this would have no effect.

The Joint Chairman (Senator Forsey): For sure, this has to be corrected because really, the English term "work-sharing benefits" has not been translated into French. It was simply omitted.

Miss Mayrand: But, Mr. Co-Chairman, this will happen more and more frequently as now things are not being translated; this produces sometimes quite interesting results. This is a good example of it. You can note that the French text is quite shorter and very often much more precise.

[Text]

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ah oui, bien sûr, mais pas cette fois. Ce n'est pas plus clair, cette fois, c'est une omission.

Mlle Mayrand: Il me semble, oui.

Le coprésident (le sénateur Forsey): En aucune façon, je ne veux qu'on se contente de traduire la version anglaise. Enfin, il faut que les deux versions soient d'accord, ne disent pas quelque chose de différent. Ici, on a omis quelques expressions pertinentes.

Mlle Mayrand: Oui. Il s'agit de savoir si c'est pertinent ou non car justement, dans la nouvelle façon de rédiger le français, on évite très souvent de répéter comme on semble avoir l'habitude de le faire dans les versions anglaises, ce qui allège vraiment le texte français. Et peut-être le texte anglais en serait-il allégé aussi.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Parfois, c'est le texte anglais qui doit être modifié pour être conforme au texte français. Now, the next one is SOR/77-1056—Special Department of Labour Pensionable Service Regulations, and again it is a question of the two versions not being in agreement, is it not?

Miss Mayrand: No, they mean something different.

Mr. Robinson: Could we suggest that the observation is enough and that it be corrected?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But there is no sense in printing this.

Miss Mayrand: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is just a question of raising it to point out this difficulty.

Then we have next, SOR/77-1068—Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations, amendment. Here we have the comment of counsel. Questions? Apparently, again, a difficulty of the difference between the two versions, is it not?

Miss Mayrand: It is the language. But it brings up the question of the coming into force of something . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

Miss Mayrand: . . . and the effective date, and it is quite important.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a very important one. We should have the comment printed this time, I think.

Miss Mayrand: Yes, I think so.

[Translation]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Of course, but not this time. This time, something has been omitted and it is not as clear as it should be.

Miss Mayrand: I agree with you.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Never would I insist that the English text be simply translated. Nevertheless, both versions should be in agreement and not contradict themselves. In this case, some very relevant terms have been omitted.

Miss Mayrand: Right. We should decide whether it is important because, with this new way of writing the French text, the repetitions almost always seem in the English version are avoided and this makes for clearer text. Maybe then we should do the same thing for the English versions.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Sometimes, the English text has to be amended in accordance with the French text. Le règlement suivant est le DORS/77-1056, Règlement sur les périodes de service ouvrant droit à pension (ministère du Travail); à nouveau, il y a des différences entre les deux textes, c'est cela?

Mlle Mayrand: Non, c'est le sens qui est différent.

M. Robinson: Donc, l'observation serait suffisante; nous n'avons qu'à demander une modification.

Mlle Mayrand: Oui..

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est inutile de faire imprimer cela.

Mlle Mayrand: C'est inutile.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il suffit de soulever la question pour faire remarquer le problème.

Ensuite, il y a le DORS/77-1068, Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations), modification. Il y a une observation du conseiller juridique. Y a-t-il des questions? Il semble à nouveau qu'il y ait une différence entre les deux textes, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: C'est une question de libellé. Il faut faire la nuance entre l'entrée en vigueur de quelque chose . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah oui!

Mlle Mayrand: . . . et la date à partir de laquelle une chose s'applique. La nuance est primordiale.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est très important. Je crois que nous devrions cette fois faire imprimer le commentaire.

Mlle Mayrand: Je le crois.

SOR/77-1068

UNEMPLOYMENT INSURANCE/COLLECTION OF
PREMIUMS/REGULATIONS AMENDMENT.
Unemployment Insurance Act, 1971
P.C. 1977-3387
May 3, 1978

The date on which a regulation comes into force and the date on which it is effective are not necessarily the same. For instance, this new section 25 of the Unemployment Insurance

DORS 77-1068

RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE (PER-
CEPTION DES COTISATIONS) MODIFICATION
Loi de 1971 sur l'assurance-chômage
C.P. 1977-387
3 mai 1978

La date à laquelle un règlement entre en vigueur et celle à partir de laquelle le règlement s'applique ne sont pas nécessairement les mêmes. Dans le présent cas le nouvel article 25 du

[Texte]

(Collection of Premiums) Regulations *came into force* on December 2, 1977 the day SOR/77-1068 was registered. But section 25 was *effective* on or after January 1, 1978, as stated in section 1(2) of this Amendment to Regulations. Unfortunately, the French version does not make the distinction and simply say that section 25 comes into force on January 1, 1978. It should read:

(2) «Cet article s'applique à compter du 1^{er} janvier, 1978.»

The Joint Chairman (Senator Forsey): And it should be drawn to the attention of the commission. Any questions that anybody wants to raise about it?

Mr. Robinson: Is that with regard to 1068?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robinson: Well, I would just get the necessary change made, I guess. That is all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, the next one is SOR—well, there is a clutch of them here, a bundle of them. SOR/78-22, SOR/78-61, SOR/78-21, Indian Economic Development Direct Loan Order, Eskimo Economic Development Guarantee Order, Indian Economic Development Guarantee Order, and we have comments on each of these. We had better take them up seriatim, individually, I think. The first one, SOR/78-22, brings up again our old friend, legislation by vote in the estimates, and a very elaborate, as I recall from reading it, set of difficulties. There is also a reference here into the famous letter from Professor Driedger. Any questions to raise about this?

SOR/78-22

INDIAN ECONOMIC DEVELOPMENT DIRECT LOAN ORDER

Appropriation Act No. 1, 1970

P.C. 1977 3609

April 6, 1978

Indian Affairs and Northern Development

Development Program

L53b

Loans in the current and subsequent fiscal years, in accordance with terms and conditions approved by the Governor in Council, for the purposes of economic development of Indians, to Indians, groups of Indians or Indian bands, or to individuals, partnerships or corporations, the activities of which contribute or may contribute to such development to authorize the guaranteeing in the current and subsequent years on terms and conditions approved by the Governor in Council, of loans to such borrowers made for the same purposes in amounts not to exceed at any time the greater of \$4,000,000 or the difference between \$15,050,000 and the amount of outstanding loans made pursuant to section 69 of the *Indian Act*, and this authority; the taking of security by Her Majesty or other lenders in respect of such loans or guaranteed loans, including,

[Traduction]

Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations) est entré en vigueur le 2 décembre 1977 le jour de l'enregistrement du DORS/77-1068. Cependant son application était à compter du 1^{er} janvier 1978 selon ce qu'exprime 1(1) de cette modification au Règlement. Malheureusement la version française ne fait pas cette distinction et dit simplement que l'article 25 entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1978. Il aurait dû se lire:

(2) «Cet article s'applique à compter du 1^{er} janvier 1978.»

Le coprésident (sénateur Forsey): On devrait attirer l'attention de la Commission là-dessus. Y a-t-il des questions?

M. Robinson: Est-ce à propos du 1068?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Robinson: Je suppose qu'il suffit de faire apporter la modification nécessaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le règlement suivant est le DORS... ou plutôt il y en a toute une pile. DORS/78-22, DORS/78-61, DORS/78-21, Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens, Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Esquimaux, Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Indiens. Il y a un commentaire sur chacun de ces décrets. Nous devrions peut-être les étudier un par un. Le premier, c'est le DORS/78-22, du type qu'on connaît déjà si bien puisqu'il s'agit d'une loi portant affectation de crédits. Si je ne m'abuse, il me semble que les problèmes sont assez complexes. On fait également allusion à la fameuse lettre du professeur Driedger. Y a-t-il des questions?

DORS/78-22

DÉCRET SUR LES PRÊTS DIRECTS DESTINÉS À L'EXPANSION ÉCONOMIQUE DES INDIENS

Loi N° 1 de 1970 portant affectation de crédits

C.P. 1977-2609

Le 6 avril 1978

Affaires Indiennes et Nord canadien (fin)

Programme d'expansion (fin)

L53b

Prêts consentis au cours de la présente année financière et des années subséquentes, conformément aux modalités et conditions approuvées par le gouverneur en conseil, en vue du progrès économique des Indiens, aux Indiens, à des groupes d'Indiens ou bandes indiennes ou à des particuliers, des associations ou des sociétés dont les activités contribuent ou peuvent contribuer à ce progrès; autorisation de garantir, au cours de la présente année financière et des années subséquentes, selon les modalités et conditions approuvées par le gouverneur en conseil, les prêts consentis à ces emprunteurs pour les mêmes motifs, le montant desdits prêts ne devant jamais dépasser, selon le montant le plus élevé des deux possibilités suivantes, \$4,000,000 ou la différence entre \$15,050,000 et la somme des prêts non remboursés et consentis aux termes de

[Text]

notwithstanding section 88 of the *Indian Act*, security on property situated on a reserve and power to realize on such security, and to establish a special account in the Consolidated Revenue Fund to be known as the Indian Economic Development Account to which shall be charged:

- (a) the principal owing on March 31, 1970 on all loans made pursuant to section 69 of the *Indian Act*;
- (b) loans authorized and payments to implement guarantees given under this authority;
and to which shall be credited
- (c) the sum of \$6,050,000 appropriated for the purposes of section 69 of the *Indian Act*,
- (d) re-payments of loans made pursuant to section 69 of the *Indian Act*,
- (e) re-payments of loans made pursuant to this authority;
and
- (f) amounts received by way of recovery of payments made to implement guarantees given under this authority,

the total amount that may be outstanding at any time pursuant to this authority in respect of matters described in paragraphs (a) to (f) above, not to exceed \$11,050,000: additional amount required—5,000,000.

The enabling power for this Order is Vote L53b, Appropriation Act No. 1, 1970, the crux of which is the setting of terms and conditions (by person or persons unknown) which may then be approved by the Governor in Council. The terms and conditions are all in all. Provided they relate to the matters set out in the Vote, the terms and conditions can not be questioned on the grounds of vires, or indeed many of the Committee's criteria.

It would be easy to arrive at the conclusion that, since the present Order confers benefits (loans not available under ordinary commercial circumstances) no objection can or should be taken to any terms and conditions prescribed unless they are beyond the scope of the Vote, are plainly outrageous or deny the very essence of what Parliament sought to do by passing the Vote. This seemed to be Sir Robert Speed's view when confronted with what was to him the novel practice of making rules under Votes.

On the other hand, the Committee is faced with the Canadian situation in which Votes are frequently made with enabling powers included within them. Sometimes the Votes are fictional, sometimes real, as is the case of Vote V53b, Appropriation Act No. 1, 1970. It is true, of course, as Professor Driedger was at pains to point out to Senator Forsey, that if money is voted for a purpose and nothing else is said the Queen may spend it as she pleases provided the expenditures are for the voted purpose. Yet, that does not really seem to be the point. Parliament has, in Vote L53b, for instance, provided that there

[Translation]

l'article 69 de la *Loi sur les Indiens* et du présent crédit; autorisation d'exiger pour le compte de Sa Majesté et d'autres prêteurs des titres à l'égard de ces prêts ou des prêts garantis, y compris, nonobstant l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, des titres sur des biens immeubles situés sur une réserve et pouvoir de réaliser ces titres; établissement d'un compte spécial dans le Fonds du revenu consolidé désigné sous le nom de Compte d'expansion économique des Indiens et auquel seront imputés:

- a) le principal non remboursé au 31 mars 1970 de tous prêts consentis en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*;
- b) les prêts autrisés et les paiements afférents aux garanties prévues par le présent crédit;
et qui sera crédité:
- c) de la somme de \$8,030,000 pour les besoins de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*;
- d) des remboursements de prêts consentis en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*;
- e) des remboursements de prêts consentis en vertu du présent crédit; et
- f) des montants reçus à titre de recouvrement des paiements effectués pour donner suite aux garanties requises par le présent crédit,

le montant total non remboursé, au titre du présent crédit et des points mentionnés aux alinéas a) à f) ci-dessus, ne devant jamais dépasser \$11,030,000; montant supplémentaire requis—\$5,000,000.

Le texte habilitant sur lequel se fonde ce décret est le crédit L53b de la Loi n° 1 de 1970 portant affectation de crédits dont le but premier est l'établissement de modalités (par une ou plusieurs personnes non connues) qui pourront ensuite être approuvées par le gouverneur en conseil. Ces modalités ont force de loi. Dans la mesure où elles ont trait aux questions énoncées dans le contexte du crédit, on ne peut contester leur légalité ou même alléguer certains autres critères du Comité.

Il serait assez facile de conclure que, puisque ce décret octroie certains avantages (des prêts non disponibles dans des conditions commerciales ordinaires) on ne peut ni ne devrait soulever d'objection quant aux modalités prescrites, à moins qu'elles ne dépassent la portée du crédit, qu'elles ne soient tout simplement extravagantes ou complètement contraires au but fondamental que le Parlement cherchait à atteindre en adoptant ledit crédit. C'est l'opinion qu'a formulée Sir Robert Speed au sujet de la pratique pour lui nouvelle consistant à établir des règlements en vertu des crédits.

Cependant, le Comité doit faire face à la situation qui prévaut au Canada selon laquelle les crédits comprennent souvent des pouvoirs habilitants. Certains crédits sont fictifs, tandis que d'autres sont vrais, comme c'est le cas du crédit L53b de la Loi N° 1 de 1970 portant affectation de crédits. Bien entendu, il est vrai, comme M. Driedger l'a souligné au sénateur Forsey, que si des fonds sont votés dans un but quelconque mais qu'aucun détail n'est fourni, la Reine est alors habilitée à dépenser cet argent comme bon lui semble, à condition que ces dépenses aient trait au but adopté. Toutefois,

[Texte]

shall be rules drawn up governing the expenditure of the various moneys mentioned in the Vote. Those rules, called terms and conditions, are to relate to certain specified matters and once made they will apply not only to the civil servants administering the Indian Economic Development Direct Loan Programme but also, and more importantly, to the Indians who seek to avail themselves of the moneys made available to the Crown for the purpose by Parliament. It would be open, therefore, for the Committee to conclude that such "terms and conditions" ought to be dealt with and scrutinized in the same way as if Parliament had passed a special Act dealing with Indian Economic Development Loans and granted in the Act regulation-making power in the same way as it passed the Prairie Grain Stabilization Act and many others.

What this is leading up to is the fact that the present Order is cast in the most discretionary of forms, virtually every term and condition depending on the opinion and satisfaction of the Minister, the result being that no Indian applicant, guided by these Regulations, would have any clear idea at all of whether he would qualify for a loan. There must be a wealth of supplementary material somewhere telling the officers who administer the programme how to form the opinions and satisfactions which will, in law, be ascribed to the Minister.

Some of the "satisfactions" are, of course, inevitable and proper because they relate to matters of judgment. But that can not be said of every instance of use.

If in any particular Order under a Vote the overall impression were to be gained that, although Parliament ordained that there would be terms and conditions relating to certain matters, the Order had turned that prescription on its head and had produced a situation in which a benefit will be provided or some other action taken when the Minister (and thereby the Crown his master) pleases, Parliament's words would have been rendered nugatory.

Attention is drawn to the following sections of the Order:

Sections 3, 4(1), 4(1)(c)(ii), 4(1)(c)(iii), 4(2)(a), 4(2)(c), 8(1)(d), 8(2), 9, 10(a) and (b), 13, 14

As a final point, it is interesting that, although Vote L53b contains no magic formula, (no "approved by order" or "approved by regulation") the Order of the Governor in Council has been registered as an SOR, indicating that in the Crown's eyes it is a regulation and, hence, a statutory instrument.

Mr. Robinson: Well, it would seem to me, Mr. Chairman, certainly with regard to the first one, that is SOR/78-22, that we should get a response back that would clarify the matter that has been raised by our counsel. I do not see what further we can . . .

• 1230

Miss Mayrand: I think it is very much to the point of the comments of all members about discretion given to officials

[Traduction]

cela ne semble pas être le nœud du problème. En effet, le Parlement a prévu, dans le crédit L53b, que des règles seraient établies pour régir les dépenses prévues dans ledit crédit. Ces règles, communément appelées modalités, ont trait à des questions précises et, une fois établies, elles ne s'appliquent pas seulement aux fonctionnaires chargés de l'administration du programme d'expansion économique des Indiens mais également et surtout, aux Indiens qui cherchent à obtenir les fonds que le Parlement met à la disposition de la Couronne dans ce but. Le Comité peut donc en conclure que ces «modalités» devraient être traitées et étudiées de la même façon que si le Parlement avait adopté une loi spéciale concernant les prêts destinés à l'expansion économique des Indiens et délégué des pouvoirs de réglementation, comme il l'a fait dans le cas de la Loi sur la stabilisation du grain des Prairies et dans bien d'autres.

En d'autres termes, cela revient à dire que ce décret est rédigé de façon très discrétionnaire, la majorité des modalités dépendant de l'opinion ou de la conviction du ministre et, par conséquent, aucun requérant indien, en se fondant sur ces règlements, ne peut déterminer lui-même clairement son admissibilité à un prêt. Il doit exister une masse d'autres documents quelque part instruisant les agents chargés d'administrer ce programme sur la façon de formuler des opinions et des déclarations de conviction qui, juridiquement parlant, pourraient être attribuées au ministre.

Certaines de ces déclarations de «conviction» sont, bien entendu, inévitables et appropriées parce qu'elles ont trait à des questions de jugement. Mais cela ne s'applique pas à tous les cas.

Si l'on tirait d'un décret quelconque, établi en vertu d'un crédit, l'impression générale que, même si le Parlement a ordonné l'établissement de modalités relativement à certaines questions, ce décret renverse lesdites prescriptions et aboutit à une situation où des bénéfices sont octroyés ou d'autres mesures prises au gré du ministre (et par conséquent, de la Couronne), les déclarations du Parlement n'auraient plus de sens.

Il convient de se pencher sur les articles suivants du décret:

3, 4(1), 4(1)(c)(ii), 4(1)(c)(iii), 4(2)a, 4(2)c, 8(1)d, 8(2), 9, 10a) et b).

Et en terminant, il est intéressant de noter que, même si le crédit L53b ne contient aucune formule magique (c'est-à-dire, «approuvée par décret» ou «approuvée par règlement») le décret du gouverneur en conseil a été inscrit comme étant un DORS, prouvant ainsi qu'aux yeux de la Couronne, il s'agit d'un règlement et, par conséquent, d'un texte réglementaire.

M. Robinson: Il me semble, du moins pour ce qui est du premier, du DORS/78-22, que nous devrions attendre une réponse à la question du conseiller juridique. Je ne vois pas ce que nous pouvons faire d'autre . . .

Mlle Mayrand: Cela ressemble beaucoup à ce qu'ont déjà dit tous les membres au sujet du pouvoir discrétionnaire

[Text]

and especially regulations made pursuant to both. In fact the power to make regulations, as it is said, by terms and conditions and, therefore, it is almost impossible . . .

Mr. Robinson: But we do not know what the terms and conditions are.

Miss Mayrand: In this case it is quite vague too.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The setting of regulations by person or persons unknown approve that.

Miss Mayrand: That is one thing and also the discretion given.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Miss Mayrand: It is almost impossible in reading the regulations to see for certain if you want to apply for one of these, if you have any chance at getting them or not. Mrs. Holt, whatever comments you made about revenue are very much to the point here, too.

Mr. Robinson: You also make the observation that registering the SOR indicates that it is a regulation, therefore, a statutory instrument.

Miss Mayrand: Yes, that is for our definition here. Mind you, for the purposes of the Committee we are all in favour of this type of . . .

Mr. Robinson: Exactly.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Did I say this comment should be printed? If not, I do so now because it obviously should be.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Before we finish with that I want to make a comment which has application to the other two as well. Certainly it is a question of policy if the government, any government, wants to proceed by way of a vote in the estimates and legislate them that way. We may think it is reprehensible in certain ways: it is just a matter of policy. But when this is done so that it denies Parliament, both Houses, the opportunity to have a debate on second reading, to have an itemized discussion in committee of the terms of the bill and a subsequent opportunity to amend by the report stage and third reading, I think it is absolutely basic that the kind of things that we have seen here must be objected to by us because if he is right you are going to be denied in public through Parliament. Then surely it is absolutely fundamental that the regulations which are going to be enacted must be so clear and obvious that people—and when you are dealing with native people like this I think it is a shocking thing that these kind of possibilities, these contingencies, regulations of this kind, I think it is just an astounding thing when it is done under a vote in the estimates. I think we should make it pretty plain that we do not like that; at least I do not, in any event.

Mrs. Holt: But, you know, these things that you see in the different departments as in Revenue and in Indian Affairs are symptoms that something is wrong; the very fact that there can be so many abuses indicates that their power is in the wrong area, unaccountable powers. I suppose with the same type of investigation in Indian Affairs we would find a cumulative effect. You discussed something that I hope—I have to leave unfortunately—we can raise at a later date in

[Translation]

accordé à des hauts fonctionnaires et surtout à propos des règlements faits sous prétexte de ce pouvoir. D'ailleurs le pouvoir de faire des règlements sert à imposer les modalités; il semble donc impossible . . .

M. Robinson: Mais nous ne connaissons pas ces modalités.

Mlle Mayrand: Ici aussi c'est très vague.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est conforme à la réglementation déjà connue.

Mlle Mayrand: Les règlements d'une part et également le pouvoir discrétionnaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet.

Mlle Mayrand: Il est presque impossible, à la lecture des règlements, de comprendre avec certitude si on est admissible ou non. Madame Holt, les observations que vous avez faites au sujet des revenus tombent pile ici.

M. Robinson: Vous dites également qu'en enregistrant le DORS, cela en fait un règlement et donc un texte réglementaire.

Mlle Mayrand: Oui, c'est la raison de la définition. Remarquez que le Comité est favorable à ce genre de . . .

M. Robinson: Précisément.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ai-je dit qu'on devait imprimer ce commentaire? Sinon, je le dis maintenant car de toute évidence, on devrait le faire.

Le coprésident (M. Baldwin): Avant de terminer, j'aimerais faire une observation qui s'applique également aux deux autres règlements. C'est une question de politique si le gouvernement, quel qu'il soit, décide d'emprunter la voie des prévisions budgétaires et légifère en ce sens. Ce pourrait être répréhensible à certains points de vue mais c'est une question de politique. Lorsqu'on agit ici, on enlève au Parlement, aux deux Chambres, l'occasion de tenir un débat en deuxième lecture, de tenir des discussions détaillées en Comité et par conséquent de modifier le projet de loi à l'étape du rapport et à la troisième lecture. Nous devons absolument nous opposer à ce genre de chose car si la raison . . . ce sont les droits de la population qu'on nie aussi par l'entremise du Parlement. Il est donc essentiel que le texte des règlements applicables soit clair et compréhensible aux yeux de tous. Lorsqu'on traite avec les autochtones, il est aberrant de trouver des règlements de ce genre contenant toutes sortes de dispositions spéciales, surtout lorsque cela peut faire l'objet d'un crédit dans le budget. Nous devrions faire connaître notre objection qui est également mienne.

Mme Holt: Vous savez ce qu'on peut voir dans le budget de divers ministères comme celui du Revenu ou des Affaires indiennes sont symptomatiques d'un malaise. Le seul fait qu'il y ait autant d'abus indique que leur pouvoir est faussé et incontrôlable. On pourrait sans doute retrouver des tas d'exemples en menant une enquête aux Affaires indiennes. Malheureusement je dois partir, mais vous avez parlé d'une chose dont, je l'espère, nous pourrions reparler plus tard; il

[Texte]

this one; it is the fact that things come into the House of Commons that have not been approved.

The most notorious thing right now, and I guess you all know—I am on to this, this is one of my big concerns—is the fact that for the saccharin ban it was far-reaching. It was brought into the House without any warning to any member of Parliament, including the government side of the House: no briefing, no indication. We made the decision; how it happened, no questioning, no study, nothing. It was introduced. I think these are the things that we have to concern ourselves with because Parliament has really lost its say in this situation when we give power to deputies to the extent we do. I just wanted to raise that, sort of supplemental to what you said.

Miss Mayrand: Especially on the administration of regulations like these, I have the impression that there must be administrative guidelines that lie somewhere that are available to at least the officials who have to make the decision and these should be part of the regulations, at least they are the kinds of criteria on which they are supposed to base their decisions.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mrs. Holt, if the Lord sends enough intelligent voters in some of our constituencies to see that we are returned here, at some time this should be tackled head on because it has been a long time since the Statutory Instruments Act was passed. Some of us took exception to the terms within it because we saw these things happening. Now there will be an opportunity, I hope, on a completely nonpartisan basis, because we all approach this in the same way, in the course of the next Parliament, at least, to come to grips with this and maybe invest this Committee with a little more authority so that we can generate the clarification of these issues with a debate in both Houses. That is the only way we will ever get anywhere.

• 1235

Mrs. Holt: What concerns me, Mr. Baldwin, so terribly is the patchwork law. Every day we go into committees and patch, patch, repatch, and we pass through without study. I hope that maybe if we all come back at the start of the session, we sit down . . . I am writing memos every day because of the patchwork law we are doing and I am now refusing in many cases to vote on a law that is a patchwork because I think that we have to . . . even here you have the feeling of patching up errors that go through so quickly.

Mr. Baldwin: We are not legislating; we are vulcanizing.

Mrs. Holt: That is right and we cast it in steel and create new departments that we cannot change because we do cast them in . . .

Mr. Béchard: The main reason for the existence of this Committee is to patch.

Mrs. Holt: Yes, but there may be another, more useful approach.

Mr. Baldwin: Going by a few Ministers.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, you had the same thing under the Farm Credit Act. We passed the Farm Credit Act

[Traduction]

s'agit des choses non approuvées qu'on retrouve à la Chambre des communes.

L'exemple le plus frappant ce fut cette interdiction de la saccharine qui avait des répercussions incroyables. On a présenté la politique à la Chambre des communes sans préavis, sans avoir averti les députés du gouvernement plus que les autres. Nous avons pris une décision, décidé comment cela s'est produit, sans question, sans étude, sans rien. On a présenté la loi. Voilà les choses qui devraient nous inquiéter car le Parlement n'a plus son mot à dire puisqu'on cède les pouvoirs au sous-ministre. Voilà tout ce que je voulais ajouter à ce que j'ai dit précédemment.

Mlle Mayrand: Surtout lorsqu'il est question de l'application de règlement de ce genre, j'ai l'impression qu'il doit exister des directives administratives quelque part dont doivent s'inspirer les hauts fonctionnaires qui doivent prendre les décisions; mais ces directives devraient faire partie des règlements car elles doivent préciser les critères de décision.

Le coprésident (M. Baldwin): Madame Holt, si Dieu envoie souvent des électeurs intelligents dans certaines circonscriptions afin que nous soyons réélus, nous devrions prendre le taureau par les cornes car il y a déjà longtemps que la Loi sur les textes réglementaires a été adoptée. Certains d'entre nous se sont opposés aux termes de la loi parce que nous voyons ces choses se produire. Maintenant, j'espère qu'il y aura l'occasion, sur une base tout à fait non partisane, lors de la prochaine législature du moins, parce que nous avons tous abordé le problème de la même manière, de s'y attaquer et peut-être d'accorder un peu plus d'autorité à ce comité afin que nous puissions par un débat aux deux Chambres fournir plus d'éclaircissements sur ces questions. C'est la seule manière d'arriver à quelque chose.

Mme Holt: Monsieur Baldwin, ce qui me préoccupe énormément c'est ce rapiéçage de lois. Chaque jour au comité nous rapiéçons et rapiéçons encore, et nous les adoptons sans les étudier. J'espère que peut-être au début de la session si nous revenons tous, nous nous assoierons . . . Tous les jours, j'écris des notes de service à cause de ce rapiéçage de lois que nous faisons et très souvent, je refuse de voter sur de telles lois parce que je pense que nous devons . . . même ici on a l'impression de rapiéçer des erreurs de lois qui ont été adoptées tellement rapidement.

M. Baldwin: Nous ne légiférons pas; nous vulcanisons.

Mme Holt: En effet et nous coulons dans l'acier et nous créons de nouveaux ministères que nous ne pouvons pas modifier parce que nous les avons coulés dans . . .

M. Béchard: La raison principale de l'existence de ce comité, c'est le rapiéçage.

Mme Holt: Oui, mais il existe peut-être une autre approche utile.

M. Baldwin: En passant par quelques ministres.

M. McKinley: Monsieur le président, c'est la même chose avec la Loi sur le crédit agricole. Nous avons adopté la Loi sur

[Text]

and it allows for so much money to be lent to farmers but in many cases they will not lend it to farmers because they can get money in other places; in many cases they will not lend it to farmers because they do not have enough equity, but that is entirely up to the administrators of the act in the department to do that; there is no way that a member of Parliament has of knowing whether or not that administrator is following the criteria that he is supposed to follow. I do not know if we can get at that at all but it is along the same line.

An hon. Member: The same line, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We can pursue this thing with the necessary authorities. Anything else on that one?

The next one, SOR/78-61, illustrates beautifully what Mrs. Holt has just been saying about a patchwork, and this is a patchwork to end all patchworks. As the counsel's comment says, one part of it confirms the existence of a labyrinth of enabling powers. We have here the comment of counsel, the extensive and devastating comment of counsel, which I think should be printed.

DORS/78-61

ESKIMO ECONOMIC DEVELOPMENT GUARANTEE ORDER

Appropriation Act No. 1, 1976

P.C. 1978-18

April 7, 1978

The enabling Votes are attached.

These Regulations are made pursuant to several enabling Votes with at least one Treasury Board Minute (739842 re: definition of Board) thrown in for good measure. The search for *vires* is, consequently, difficult and a precise determination of an enabling power frequently impossible. On the one hand, these Regulations deal with the granting of benefits to a group; and the guaranteeing of loans must, by definition and commercial practice; be subject to some flexibility expressed in terms of discretions. On the other hand, the provisions should not contain needless discretions and should be reasonably clear, and unambiguous.

1. The enabling power cited in the preamble is Vote 25b of Appropriation Act No. 1, 1976. This Vote, however, refers to Vote 546, Appropriation Act No. 3, 1953 for the determination of persons eligible for loans. Vote 546, however, states that conditions of eligibility are made under conditions "fixed from time to time by the Treasury Board". To complete the chain, eligible persons (people whose loans may fall to be guaranteed under these Regulations) are defined *inter alii* as persons eligible for "loans from the Eskimo loan fund established by Loans, Investments and Advances Vote 546 of Appropriation Act No. 3, 1953". As these persons are specified in Vote 546 as "individual eskimos or groups of eskimos" the question remains whether the conditions to be fixed from time to time by the Treasury Board play a part in determining eligibility, and, if they do, where they are to be found.

[Translation]

le crédit agricole et elle permet que l'on prête un tel montant d'argent aux fermiers, mais dans beaucoup de cas on ne prête pas aux fermiers parce qu'ils peuvent obtenir l'argent ailleurs; dans beaucoup de cas on ne prête pas aux fermiers parce qu'ils n'ont pas suffisamment d'avoir propre, mais cela dépend entièrement des administrateurs de la loi du ministère; un député n'a aucune façon de savoir si l'administrateur se conforme aux critères qu'il est censé suivre. Je ne sais pas si nous pouvons faire quoi que ce soit, mais c'est dans la même ligne.

Une voix: La même ligne oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons aborder la question avec les autorités compétentes. Y a-t-il autre chose là-dessus?

Le prochain, le DORS/78-61, illustre magnifiquement ce que disait M^{me} Holt au sujet du rapiéçage, et c'est un rapiéçage pour mettre fin à tous les rapiéçages. Comme l'a dit le conseiller dans ses commentaires, cela confirme d'une part l'existence d'un labyrinthe de pouvoirs habilitants. Nous avons là le commentaire du conseiller, le long et dévastateur commentaire du conseiller, qui devrait être consigné je crois.

DORS/78-61

DÉCRET SUR LES PRÊTS GARANTIS SERVANT À L'EXPANSION ÉCONOMIQUE DES ESQUIMAUX

Loi n° 1 de 1976 portant affectation de crédits

C.P. 1978-18

Le 7 avril 1978

Les crédits habilitants se trouvent en annexe.

Ce Règlement est établi conformément à plusieurs crédits habilitants auquel on a ajouté pour faire bonne mesure au moins une décision du Conseil du trésor (739842—objet: définition du Comité). La recherche au sujet de la légalité du texte est par conséquent difficile et la détermination précise d'un pouvoir habilitant est fréquemment impossible. D'une part, ce Règlement accorde des avantages à un groupe et la garantie des prêts doit, par définition et selon les pratiques commerciales habituelles, être soumise à une certaine souplesse exprimée par l'octroi de pouvoirs discrétionnaires. D'autre part, les dispositions ne devraient renfermer aucun pouvoir discrétionnaire inutile tout en étant raisonnablement précises et dépourvues de toute ambiguïté.

1. Le pouvoir habilitant cité dans le préambule est le crédit 25b de la Loi n° 1 de 1976 portant affectation de crédits. Or, ce crédit renvoie au crédit 546 de la Loi des subsides n° 3 de 1952 qui fixe les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de prêts. Ce crédit stipule cependant que les prêts seront consentis aux conditions «que le Conseil du Trésor pourra fixer à l'occasion». Enfin, les personnes admissibles (celles dont les prêts peuvent se trouver garantis par ce Règlement) sont définies entre autres comme des personnes admissibles «aux prêts de la caisse de prêt aux Esquimaux établie en vertu du crédit 546 (prêts, placements et avances) de la Loi des subsides n° 3 1953». Le crédit 546 précisant que ces personnes sont «un Esquimau ou des groupes d'Esquimaux», on peut se demander si les conditions que doit fixer de temps à autre le Conseil du Trésor servent à déterminer l'admissibilité et dans l'affirmative, ou peut-on les trouver?

[Texte]

2. The "Board" as defined in section 2 is said to be "a Board as defined in the Eskimo Loan Fund conditions as approved by Treasury Board Minute 739842." This confirms the existence of a labyrinth of enabling powers.

3. Section 3 and section 4(1)(a) indicate that "the Board" has the vital function of determining whether activities contribute or may contribute to the economic development of eskimos. One wonders whether these provisions constitute, in the words of Vote 25b of Appropriation Act No. 1, 1976 "terms and conditions approved by the Governor in Council" or whether they constitute a carte blanche to a creature of the Treasury Board to determine policy as it wishes. The Treasury Board, it should be noted, in all fairness plays a supervisory financial role as might be expected.

4. Section 4(1)(a) It would be surprising if the Minister did not have criteria relating to his determination of whether a project "will or may contribute to the economic development of the Eskimos" as such is determined by the Board.

5. Section 5(1)(g) relates the Minister's discretion to depart from the mandatory terms of section 5(1)(a)—(f) concerning the security for guaranteed loans. One might inquire whether internal policy guidelines indicate acceptable forms of alternate security. This provision does seem odd, however, coming as it does at the end of a list of clearly specified forms of security.

6. Sections 6 and 7 turn on the approval of the Minister to amendments in loan agreements when a borrower appears to be in default or in danger of falling into default. This is normal and in line with banking practice and procedure.

7. Section 8(1)(d) and (e) allow the Deputy Minister of Justice and the Minister of Finance to determine legal fees, etc. and disbursements, etc. respectively to be allowed a Bank by the Minister of Finance for its efforts to recover loan monies from defaulting borrowers. Precise fee structures and tariffs determine, to a large extent, the amount allowed a party to a legal dispute on account of costs. In addition, the taxing officer in civil courts in common law jurisdictions has not only tariff structures but a highly developed body of precedent to guide and inform his discretion in the award of costs to parties in legal disputes. As section 8(1)(d) makes the Deputy Minister of Justice a taxing officer for the purpose of these Regulations—"the Deputy Minister of Justice taxes or allows"—a query might follow regarding the extent of his jurisdiction and whether this discretion is in any way directed or controlled, for example, by the tariffs and precedents of the court in which the action was brought.

8. Section 12(2)(iv) is highly ambiguous, unless it relates to matters of precedence in collection proceedings, for example, marshalling of mortgages, consolidation of debts.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any questions to be asked on this one?

[Traduction]

2. D'après l'article 2, le «Comité» est «un comité tel que défini dans les Modalités de la caisse de prêts aux Esquimaux, approuvées par la décision 739842 du Conseil du Trésor». Voilà qui confirme l'existence d'un labyrinthe de pouvoirs habilitants.

3. L'article 3 et l'alinéa 4(1)a indiquent que «le Comité» a pour fonction principale de déterminer si les activités contribuent ou peuvent contribuer à l'expansion économique des Esquimaux. On peut se demander si ces dispositions constituent, d'après le libellé du crédit 25b de la Loi n° 1 de 1976 portant affectation de crédits «les conditions approuvées par le gouverneur en conseil» ou si elles donnent carte blanche à un fonctionnaire du Conseil du Trésor pour décider à son gré de la politique à adopter. Il est à remarquer, en toute impartialité, que le Conseil du Trésor joue un rôle de contrôleur financier comme on pouvait s'y attendre.

4. Alinéa 4(1)a) Il serait surprenant que le ministre ne dispose de critères pouvant l'aider à déterminer si un projet «contribue ou peut contribuer à l'expansion économique des Esquimaux», selon les précisions apportées par le Comité.

5. L'alinéa 5(1)g) porte sur le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre pour lui permettre de déroger aux conditions obligatoires fixées aux alinéas 5(1)a) à f) concernant l'obtention d'une sûreté pour des prêts garantis. On pourrait se demander s'il existe des directives internes indiquant d'autres formes de garantie acceptables. Cette disposition paraît curieuse, venant comme elle le fait à la fin d'une énumération de formes de sûreté clairement précisées.

6. Les articles 6 et 7 portent sur l'autorisation que le ministre doit accorder pour qu'on puisse modifier les conditions de prêts lorsqu'un emprunteur semble être en défaut ou sur le point de l'être. Cette disposition est normale et conforme aux pratiques et procédures bancaires.

7. Les alinéas 8(1)d) et e) autorisent le sous-ministre de la Justice et le ministre des Finances à fixer respectivement les honoraires d'avocats, etc. et les autres frais, etc., qui seront à verser à une banque lorsqu'elle tente de recouvrer le solde du prêt garanti auprès d'emprunteurs en défaut. Des tarifs d'honoraires et de frais précisent dans une large mesure le montant alloué à une partie à un litige en paiement de ses frais. En outre, le taxateur dans les tribunaux civils des juridictions de droit commun peut se reporter non seulement aux tarifs, mais aussi à la jurisprudence qui le guide dans sa décision d'accorder des indemnités aux parties engagées dans des poursuites judiciaires. Étant donné que l'alinéa 8(1)d) fait du sous-ministre de la Justice un taxateur pour l'application de ce règlement—«dans la mesure taxée ou permise par le sous-ministre de la Justice»—on pourrait se demander où s'arrête sa compétence et si ses pouvoirs discrétionnaires s'appliquent, par exemple, en fonction des tarifs et des décisions rendues antérieurement par le tribunal, devant lequel l'action a été intentée.

8. Le sous-alinéa 12(2)(iv) est des plus ambigus à moins qu'il n'ait un rapport avec la jurisprudence en matière de procès de recouvrement comme la gestion des hypothèques et la consolidation des dettes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions là-dessus?

[Text]

But before we get any further, I have to point out that in paragraph 1 the word "Eskimo" should have a capital letter in each case, at least in English.

Miss Mayrand: Yes, the same in French. I am sorry about that.

Mr. Robinson: Are we sure of this, Mr. Chairman? I thought we used "Native people".

Miss Mayrand: Yes, but that is in the Act itself. Now we use "Inuit".

Mr. Robinson: Yes.

Miss Mayrand: "Inuk" in the singular and "Inuit" in the plural.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we use the same word. Do we not put an "s" on it?

Miss Mayrand: "Inuk" in the singular and "Inuit" in the plural.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh well, I stand corrected!

Mr. Robinson: Mr. Chairman, it seems to me that this is a very comprehensive statement from our counsel and raises a lot of questions, really. I think the department should deal with it and give us a reply to the whole matter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robinson: It does not really leave anything more than for us to keep raising the questions that have already been raised in the Commons, so I would like to get a response back.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed?

An hon. Member: *D'accord.*

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we have SOR/78-21, Indian Economic Development Guarantee Order and this is very much along the same lines I think, is it not?

Miss Mayrand: It is along the same line.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Does it raise any new points? I cannot recall.

Miss Mayrand: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have the comment of counsel here, of course.

SOR/78-21

INDIAN ECONOMIC DEVELOPMENT GUARANTEE ORDER

Appropriation Act No. 1, 1970

P.C. 1977-3608

April 7, 1978

These Regulations are very similar to the Eskimo Economic Development Guarantee Order, SOR/78-61. This Order does not, however, invoke a "Board" as does SOR/78-61 and there is no controlling Treasury Board Minute mentioned. The same points raised under SOR/78-61 apply to this Order.

The Enabling Vote is Vote L53b, Indian Affairs and Northern Development, Appropriation Act No. 1, 1970:

[Translation]

Avant d'aller plus loin, je veux souligner que dans le paragraphe 1 le mot «Eskimo» devrait avoir une lettre majuscule dans chaque cas, du moins en anglais.

Mlle Mayrand: Oui, la même chose en français. Je m'en excuse.

M. Robinson: En êtes-vous sûr, monsieur le président? Je croyais que nous disions «aborigènes».

Mlle Mayrand: Oui, mais c'est dans la loi elle-même. Maintenant nous utilisons l'appellation «Inuit».

M. Robinson: Oui.

Mlle Mayrand: «Inuk» au singulier et «Inuit» au pluriel.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que nous utilisons le même mot. Est-ce que nous ajoutons un s?

Mlle Mayrand: «Inuk» au singulier et «Inuit» au pluriel.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah bon, je m'étais trompé!

M. Robinson: Monsieur le président, il me semble que la déclaration de notre conseiller est très complète et soulève beaucoup de questions en réalité. Je pense que le ministère devrait y voir et nous répondre sur toute la question.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Robinson: Cela nous donne vraiment rien de plus de continuer à poser les mêmes questions qui ont déjà été soulevées en Chambre des communes, j'aimerais donc obtenir une réponse.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons ensuite le DORS/78-21, Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Indiens et je pense que c'est pas mal dans la même veine, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: C'est dans la même veine.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il de nouvelles questions soulevées? Je ne m'en souviens pas.

Mlle Mayrand: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Bien sûr, nous avons là le commentaire du conseiller.

DORS/78-21

DÉCRET SUR LES PRÊTS GARANTIS SERVANT À L'EXPANSION ÉCONOMIQUE DES INDIENS

Loi n° 1 de 1970 portant affectation de crédits

C.P. 1977-3608

Le 7 avril 1978

Le présent Décret est tout à fait semblable au Décret sur les prêts garantis servant à l'expansion économique des Esquimaux, DORS/78-61. Cependant, ce Décret ne fait pas référence à un «Comité» comme le fait le DORS/78-61, pas plus qu'il ne mentionne un contrôle en vertu d'une décision du Conseil du Trésor.

Les questions soulevées à propos du DORS/78-61 s'appliquent également au présent Décret.

[Texte]

L53b

Loans in the current and subsequent fiscal years, in accordance with terms and conditions approved by the Governor in Council, for the purposes of economic development of Indians, to Indians groups of Indians or Indian bands, or to individuals, partnerships or corporations, the activities of which contribute or may contribute to such development; to authorize the guaranteeing in the current and subsequent years on terms and conditions approved by the Governor in Council, of loans to such borrowers made for the same purposes in amounts not to exceed at any time the greater of \$4,000,000 or the difference between \$15,050,000 and the amount of outstanding loans made pursuant to section 69 of the *Indian Act*, and this authority; the taking of security by Her Majesty or other lenders in respect of such loans or guaranteed loans, including, notwithstanding section 88 of the *Indian Act*, security on property situated on a reserve and power to realize on such security; and to establish a special account in the Consolidated Revenue Fund to be known as the Indian Economic Development Account to which shall be charged:

(a) the principal owing on March 31, 1970 on all loans made pursuant to section 69 of the *Indian Act*;

(b) loans authorized and payments to implement guarantees given under this authority;

and to which shall be credited

(c) the sum of \$6,050,000 appropriated for the purposes of section 69 of the *Indian Act*,

(d) re-payments of loans made pursuant to section 69 of the *Indian Act*,

(e) re-payments of loans made pursuant to this authority; and

(f) amounts received by way of recovery of payments made to implement guarantees given under this authority,

the total amount that may be outstanding at any time pursuant to this authority in respect of matters described in paragraphs (a) to (f) above, not to exceed \$11,050,000; additional amount required—\$5,000,000.

Mr. Robinson: Something seems to be missing, I guess that is all.

Miss Mayrand: No, it is not missing; it is simply . . .

Mr. Robinson: An oversight?

Miss Mayrand: No, we just say that they do not use the board as they do in 78-61, so the decision is made . . .

Mr. Robinson: Is the recommendation that they should use the term?

Miss Mayrand: No, it is simply a notification to members of the Committee that in one instance they have a board to

[Traduction]

L53b

Prêts consentis au cours de la présente année financière et des années subséquentes, conformément aux conditions approuvées par le gouverneur en conseil, en vue du progrès économique des Indiens, aux Indiens, à des groupes d'Indiens ou bandes indiennes ou à des particuliers, des associations ou des sociétés dont les activités contribuent ou peuvent contribuer à ce progrès; autorisation de garantir, au cours de la présente année financière et des années subséquentes, selon les modalités et conditions approuvées par le gouverneur en conseil, les prêts consentis à ces emprunteurs pour les mêmes motifs, le montant desdits prêts ne devant jamais dépasser, selon le montant le plus élevé des deux possibilités suivantes, \$4,000,000 ou la différence entre \$15,050,000 et la somme des prêts non remboursés et consentis aux termes de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*, et du présent crédit; autorisation d'exiger pour le compte de Sa Majesté et d'autres prêteurs des titres à l'égard de ces prêts ou des prêts garantis, y compris, nonobstant l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*, des titres sur des biens immeubles situés sur une réserve et pouvoir de réaliser ces titres; établissement d'un compte spécial dans le Fonds du revenu consolidé désigné sous le nom de Compte d'expansion économique des Indiens et auquel seront imputés:

a) le principal non remboursé au 31 mars 1970 de tous prêts consentis en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*;

b) les prêts autorisés et les paiements afférents aux garanties prévues par le présent crédit;

et qui sera crédité:

c) de la somme de \$6,050,000 pour les besoins de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*;

d) des remboursements de prêts consentis en vertu de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*;

e) des remboursements de prêts consentis en vertu du présent crédit; et

f) des montants reçus à titre de recouvrement des paiements effectués pour donner suite aux garanties requises par le présent crédit,

le montant total non remboursé, au titre du présent crédit et des points mentionnés aux alinéas a) à f) ci-dessus, ne devant jamais dépasser \$11,050,000; montant supplémentaire requis—\$5,000,000.

M. Robinson: Il semble manquer quelque chose, ou je pense que c'est tout.

Mlle Mayrand: Non, il n'y manque rien; c'est simplement . . .

M. Robinson: Un oubli?

Mlle Mayrand: Non, nous disons simplement qu'ils ne font pas référence à un comité à l'instar du 78-61, donc la décision était prise . . .

M. Robinson: Recommandez-vous qu'ils utilisent ce terme?

Mlle Mayrand: Non, c'est simplement un avis aux membres du Comité que dans un cas ils ont un comité pour déterminer

[Text]

determine if it is for the economic development of the Eskimos when in this case . . .

Mr. Robinson: It is an extra level of bureaucracy, is that it?

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Robinson: Well what is it designed for, to slow down proceedings?

• 1240

Miss Mayrand: No, not necessarily. I guess it is . . .

Mr. Robinson: To get a better decision, a recent decision.

Miss Mayrand: I can ask why . . .

Mr. Robinson: It would be interesting to know why you have a board in one case and you do not in another, that is all, when you are dealing with substantially the same people and the same kind of situation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This also should be taken up in the same way, I think.

The next one is SI/76-153—Order Setting Aside Certain Broadcasting Licences Issued by the C.R.T.C., and with that we have also P.C. 1977-3152—Order Varying the Telecommunications Decision CRTC 77-10 of the CRTC Commission.

These comments I think should be printed, of course.

SI/76-153

ORDER SETTING ASIDE CERTAIN BROADCASTING LICENCES ISSUED BY THE CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION

Broadcasting Act
P.C. 1976-2761
April 13, 1978.

SI/76-153, Order setting aside Certain Broadcasting Licences issued by the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission

c.f. P.C. 1977-3152 (Unpublished)

1. SI/76-153

Section 23(4) of the Broadcasting Act provides that:

“(4) The issue, by the Commission of any broadcasting licence that has been referred back to the Commission pursuant to Subsection (1) and confirmed pursuant to paragraph (3)(d) may be set aside by order of the Governor in Council made within sixty days after such confirmation.”

The Order of the Governor in Council setting aside the issuing of the two licences mentioned by the Canadian Radio and Television and Telecommunications Commission has pursuant to the magic formula approach been regarded as a

[Translation]

si c'est pour l'expansion économique des Esquimaux alors que dans ce cas-ci . . .

M. Robinson: C'est un niveau de bureaucratie de plus, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: Bon à quoi cela sert, à ralentir les procédures?

Mlle Mayrand: Non, pas nécessairement. Je présume que c'est . . .

M. Robinson: Pour obtenir une meilleure décision, une décision récente.

Mlle Mayrand: Je puis demander pourquoi . . .

M. Robinson: Je pense qu'il serait intéressant de savoir pourquoi dans un cas il y a un comité, puis il n'y en a pas dans l'autre, c'est tout, alors que vous faites affaires essentiellement avec les mêmes gens et dans le même genre de situation.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je pense que ce devrait être abordé de la même façon.

Le prochain est le TR/76-153—Décret annulant l'attribution par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de certaines licences de radiodiffusion, et nous avons également le C.P. 1977-3152—Décret modifiant la décision Télécom. CRTC 77-10 du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Je pense que ces commentaires devraient être consignés, bien sûr.

TR/76-153

DÉCRET ANNULANT L'ATTRIBUTION PAR LE CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES DE CERTAINES LICENCES DE RADIODIFFUSION

Loi sur la radiodiffusion
C.P. 1976-2761
Le 13 avril 1978

TR/76-153, Décret annulant l'attribution par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de certaines licences de radiodiffusion

c.f. C.P. 1977-3152 (non publié)

1. TR/76-153

Le paragraphe 23(4) de la Loi sur la radiodiffusion stipule que:

(4) L'attribution, la modification ou le renouvellement par le Conseil de toute licence de radiodiffusion qui ont été renvoyés au Conseil en conformité du paragraphe (1) et confirmés en conformité de l'alinéa (3)d) peuvent être annulés par décret du gouverneur en conseil rendu dans les soixante jours qui suivent cette confirmation.

Le décret du gouverneur en conseil annulant l'attribution par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes des deux licences susmentionnées est considéré, conformément à la méthode de la formule magique, comme un

[Texte]

statutory instrument, and one the publication of which is in the public interest. It has been registered and published in the Gazette.

2. *P.C. 1977-3152 Order Varying the Telecommunications Decision CRTC 77-10 of the C.R.T.C. Commission*

Section 64(1) of the National Transportation Act provides:

“(1) The Governor in Council may at any time, in his discretion . . . vary or rescind any order, decision, rule or regulation of the Commission . . . and any order that the Governor in Council may make . . . is binding upon the Commission and upon all parties.”

There is no magic formula “by order” in Section 64(1), even though an “order” of the Governor in Council is specifically referred to. Accordingly, the Governor in Council’s Order varying the Telecommunications Decision CRTC 77-10 of the Canadian Radio and Television and Telecommunications Commission has not been regarded as a statutory instrument. It has not even been regarded as a document the publication of which is in the public interest.

These two Order in Council, each of which overturns a decision of the CRTC, constitute a further illustration of the peculiar nature of the definition of a statutory instrument as interpreted by the Department of Justice.

Order in Council P.C. 1971-3152 was challenged before the Federal Court by the Consumer Association of Canada on the ground that despite its formulary it does not in fact vary or rescind the CRTC’s decision but sets it aside by ordering a result completely the reverse of that arrived at by the CRTC. The governor in Council it was said has substituted himself for the CRTC to issue a completely different decision. The challenge to the validity of the Order was rejected by Gibson, J., on 7th April, 1978. It is not known whether the Consumers Association intends to appeal.

P.C. 1977-3152
3 November, 1977

WHEREAS, on 24 August 1977, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, following public hearings, rendered Telecom Decision CRTC 77-10 in which it did not approve the Telesat Canada Proposed Agreement, made as of 31 December 1976, with the Trans-Canada Telephone System.

WHEREAS the Governor in Council has received petitions under subsection 64(1) of the National Transportation Act and has given due consideration to the petitions and views of interested parties and to the views of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission as expressed in the said Decision;

WHEREAS the Governor in Council has concluded that the public interest will be better served if the Telesat Canada Proposed Agreement is approved;

WHEREAS the approval of the said Agreement will not, in the opinion of the Governor in Council, affect the power of the

[Traduction]

texte réglementaire dont la publication est d’intérêt public. Il a été enregistré et publié dans la Gazette.

2. *C.P. 1977-3152—Décret modifiant la décision Télécom. C.R.T.C. n° 77-10 du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.*

Le paragraphe 64(1) de la Loi nationale sur les transports stipule:

«(1) Le gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, . . . modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission . . . et tout décret que le gouverneur en conseil prend . . . lie la Commission et toutes les parties.»

Le paragraphe 64(1) ne reconnaît aucune formule magique «par décret» même si on y mentionne explicitement le «décret» du gouverneur en conseil. En conséquence, le décret du gouverneur en conseil modifiant la décision concernant les télécommunications CRTC 77-10 du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes n’est pas considéré comme un texte réglementaire. On ne juge même pas que la publication de ce document est d’intérêt public.

Ces deux décrets en conseil annulant une décision du CRTC constituent un autre exemple du caractère particulier de la définition donnée par le ministère de la Justice à l’expression du texte réglementaire.

L’Association des consommateurs du Canada a contesté la validité du décret en conseil C.P. 1971-3152 devant la cour fédérale alléguant que, malgré son libellé, ce dernier ne modifie ni ne rescinde pas vraiment la décision du CRTC, mais l’annule en ordonnant un résultat complètement contraire à celui du CRTC en rendant une décision complètement différente. Le 7 avril 1978, le juge J. Gibson a confirmé la validité du décret. On ignore si l’Association des consommateurs compte interjeter appel de la décision du juge.

C.P. 1977-3152
3 novembre 1977

Attendu que, le 24 août 1977, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadienne a, à la suite d’audiences publiques, rendu la décision Télécom. C.R.T.C. n° 77-10 par laquelle il rejetait l’accord projeté entre Télésat Canada et le Réseau téléphonique transcanadien en date du 31 décembre 1976;

Attendu que le gouverneur en conseil a reçu des pétitions en vertu du paragraphe 64(1) de la Loi nationale sur les transports et qu’il a examiné les pétitions et les opinions des intéressés, ainsi que les vues exprimées par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes dans la décision susmentionnée;

Attendu que le gouverneur en conseil convient qu’il est dans l’intérêt public d’approuver l’accord projeté par Télésat Canada;

Attendu que, de l’avis du gouverneur en conseil, l’approbation dudit accord n’altérera pas le droit du Conseil de la

[Text]

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, under subsection 320(2) of the Railway Act, to approve or not to approve rates charged by Telesat Canada or the power of the Commission under subsection 320(7) of the Railway Act, to order Telesat Canada to provide access to its facilities upon such terms and conditions as the Commission deems just and expedient;

WHEREAS the approval of the said Agreement will not, in the opinion of the Governor in Council, affect the powers of the Minister of Communications under the Radio Act with respect to the operations of earth stations and associated terrestrial radio relay facilities.

AND WHEREAS the Agreement provides that nothing therein shall be binding which may override or conflict with any Act of the Parliament of Canada or any province thereof:

THEREFORE, HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, pursuant to subsection 64(1) of the National Transportation Act, of his own motion, hereby varies the Telecom Decision CRTC 77-10 of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, dated 24 August 1977, so as to provide for the approval of the Agreement between Telesat Canada and the Trans-Canada Telephone System, that is to say, that the Decision will now read as follows:

"The Agreement between Telesat Canada and the Trans-Canada Telephone System, made as of 31 December 1976, is in the public interest and is hereby approved."

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have a comment of counsel. Should we take these up separately or can we deal with them . . .

Miss Mayrand: We can deal with them together because I think it is only—they were brought up to show how with the interpretation that is given to the definition of statutory instruments . . .

Mr. Robinson: Is there something sinister here in view of the fact that it is the CRTC that we are talking about and the Telecommunications Commission? It is rather strange that an order is made under the Governor in Council, but is not considered as a statutory instrument and not even considered as a document for publication.

Miss Mayrand: It is simply because the Crown according to the interpretation it gives to the definition of statutory instruments finds that in one instance it is a statutory instrument and in the other it is not.

Mr. Robinson: There is an inconsistency here and I think we should ask for clarification.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Most decidedly, and when we are printing these we had better correct the comment on SI/76-153, correct a misspelling in the last paragraph on page 2:

that despite it's formulary . . .

There should, of course, be no apostrophe there at all. I-t, apostrophe s, is short for "it is", which would not make any

[Translation]

radiodiffusion et des télécommunications canadiennes d'approuver ou de rejeter, en vertu du paragraphe 320(2) de la Loi sur les chemins de fer, les tarifs exigés par Télésat Canada ni son droit d'ordonner à Télésat Canada, en vertu du paragraphe 320(7) de la Loi sur les chemins de fer, de donner accès à ses installations à des conditions que le Conseil estime justes et convenables;

Attendu que, selon le gouverneur en conseil, l'approbation dudit accord n'altérera pas les pouvoirs conférés au ministre des Communications au sujet de l'exploitation des stations terriennes et des installations de relais hertziens de terre, en vertu de la Loi sur la radio; et

Attendu que l'accord prévoit qu'aucune des dispositions qu'il renferme ne peut avoir préséance sur une loi du Parlement du Canada ou d'une province du Canada ni entrer en conflit avec l'une de ces lois;

Son Excellence le gouverneur général en conseil, en vertu du paragraphe 64(1) de la Loi nationale sur les transports, modifie de son propre chef, par les présentes, la décision Télécom. C.R.T.C. n° 77-10 du conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en date du 24 août 1977, afin d'approuver l'accord entre Télésat Canada et le Réseau téléphonique transcanadien. La décision se lira donc maintenant comme suit:

«L'accord, en date du 31 décembre 1976, entre Télésat Canada et le Réseau téléphonique transcanadien étant dans l'intérêt public, il est approuvé par la présente.»

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons le commentaire du conseiller. Devrions-nous les étudier séparément ou nous pouvons les étudier . . .

Mlle Mayrand: Nous pouvons les étudier ensemble parce que je pense qu'il s'agit seulement . . . Ils ont été faits pour démontrer comment l'interprétation donnée à la définition des textes réglementaires . . .

M. Robinson: Y a-t-il quelque chose de sinistre étant donné que nous parlons du CRTC et de la Commission des télécommunications? C'est plutôt bizarre qu'un décret émis par le gouverneur en conseil n'est pas considéré comme un texte réglementaire et même pas comme un document pour publication.

Mlle Mayrand: C'est simplement parce que la Couronne selon l'interprétation qu'elle donne à la définition d'un texte réglementaire trouve que dans un cas cela répond à la définition d'un texte réglementaire et que dans l'autre cela n'y répond pas.

M. Robinson: C'est contradictoire et je pense que nous devrions demander des éclaircissements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très certainement et en consignait ces documents nous ferions mieux de corriger les commentaires du TR/76-153. Il y a une erreur d'appellation au dernier paragraphe de la page 2 de la version anglaise:

that despite it's formulary . . .

Il ne devrait pas y avoir d'apostrophe du tout. I-t, le s' est la contraction de «it is», ce qui n'aurait absolument aucun sens et

[Texte]

kind of sense at all. Then later on in the French version of the comment there is, I think, a mistake in the number here. The last paragraph, la validité du décret en conseil . . . C'est 1971 ou plutôt 1977, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Soixante dix-sept, oui.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I would like to go on the record as well and maybe to include in the letter that by the elimination of two little words, the words "by order", in one case they are brought within our jurisdiction and in the other case they are not. I would like to know if this is deliberate or an oversight, or if it was intended for the purpose of not being considered as a statutory instrument and kept outside the jurisdiction of this Committee. If it was intended to do it, why?

Mr. Robinson: You know, in fairness I do not think we can assume for a minute that they deliberately . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin was asking the question, why?

Mr. Robinson: I think we can ask them why, but I do not think we should preface it by suggesting that they did it deliberately.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, but it has to be, when you see these two side by side, the elimination of the words

"by order" . . .

when I said "deliberately", not deliberately out of our jurisdiction, but the inclusion of the words "by order" must have been deliberate. If not, was it simply inadvertence that they did not put those words in, or was it to keep it from our jurisdiction? I think these are things we are entitled to know. I think if they say that we did it deliberately, then we—by the word "deliberately" I do not mean fraudulently . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): A matter of policy.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): A matter of policy. If they say they did it as a matter of policy, then we have to accept that. We cannot go behind their decision, but I think we should know that because this illustrates perfectly, beautifully, the kind of thing we have been fighting about for two or three years.

Miss Mayrand: I may say here, Mr. Co-Chairman, that I think the National Transportation Act was drafted before the Statutory Instruments Act. I may be wrong though, but I think it still shows how the interpretation given to the definition leads to inconsistent and incoherent results.

• 1245

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is another spelling mistake here in the comments that I did not notice before. The first paragraph on SI/76-153 under the subheading 4, the subnumber 4, "referred" should be r-e-f-e-r-r-e-d, I think. We may as well get these things right.

[Traduction]

plus loin il y a une erreur dans le numéro de la version française. Le dernier paragraphe to the validity of the order . . . it is 1977 rather than 1971, is it not?

Miss Mayrand: Seventy-seven, yes.

Le coprésident (M. Baldwin): J'aimerais également ajouter quelque chose et peut-être ajouter dans la lettre que par l'élimination de deux petits mots, les mots «par décret», dans un cas il tombe sous notre juridiction et dans l'autre non. J'aimerais savoir si c'est volontairement ou si c'est un oubli, ou si c'est fait dans le but de ne pas être considéré comme un texte réglementaire et d'être soustrait à la juridiction de ce Comité. Et le cas échéant, pourquoi?

M. Robinson: Vous savez, en toute justice, nous ne pouvons pas un instant présumer qu'ils ont délibérément . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Baldwin posait la question, pourquoi?

M. Robinson: Je pense que nous pouvons leur demander pourquoi, mais je ne pense pas que nous devrions le faire en suggérant qu'ils l'ont fait délibérément.

Le coprésident (M. Baldwin): Non, mais il le faut, lorsque vous voyez les deux côte à côte, l'élimination des mots

«Par décret» . . .

et lorsque je dis «délibérément», pas exclu délibérément de notre juridiction mais que l'insertion des mots «par décret» doit avoir été délibérée. Sinon, c'est simplement pas inadvertance qu'ils n'ont pas mis ces mots, ou c'était pour le soustraire à notre juridiction? Je crois que ce sont des choses que nous avons le droit de savoir. Je pense que s'ils disent qu'ils l'ont fait délibérément alors nous . . . par le mot «délibérément» je ne veux pas dire frauduleusement . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une question de politique.

Le coprésident (M. Baldwin): Une question de politique. S'ils disent qu'ils l'ont fait parce que c'était une question de politique alors nous devons l'accepter. Nous ne pouvons pas revenir sur leur décision, mais je pense que nous devrions savoir parce que cela illustre parfaitement, magnifiquement, le genre de chose pour lequel nous nous sommes battus depuis deux ou trois ans.

Mlle Mayrand: Je dirais, monsieur le coprésident, que je crois que la Loi nationale sur les transports a été rédigée avant la Loi sur les textes réglementaires. Je puis toutefois me tromper, mais je crois que cela démontre comment l'interprétation donnée à la définition donne des résultats inconsistants et incohérents.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y a une autre faute d'orthographe dans les commentaires que je n'avais pas remarquée avant. C'est au premier paragraphe du TR/76-153 à l'alinéa 4, sous-alinéa 4 dans la version anglaise le mot «*referred*» je pense qu'il devrait s'écrire r-e-f-e-r-r-e-d. Il vaut mieux les écrire comme il faut.

[Text]

Anything more on that?

Mr. Robinson: While we are sort of correcting grammatical construction . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, only spelling.

Mr. Robinson: The spelling. If you take a look at page 2 of counsel's comments, the last paragraph, in the second line it says "Federal Court by the Consumer Association of Canada", and then down in the last line we have "Consumers Association". Which should it be?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Plural in both cases, I think.

Mr. Robinson: I think so.

Now, having said that, and understanding that the Consumers' Association intends to appeal, I wonder if we could have a follow-up by our counsel to find out what happens.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Anything else?

Now we come to SI/77-222, Certain sections of the Act Proclaimed in Force February 1, 1978, an Act to facilitate the conversion of the metric system of measurement. There is nothing here. It is just explanatory. We do not need to print it, do we?

Miss Mayrand: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And then as far as I know, the rest of them are simply things on which counsel has no comments. Is that correct?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do members want to raise any points about those?

Mr. McKinley: No questions.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we may simply list those other documents, which I do not think I need to enumerate. They are in possession of the staff of the Committee. We can simply list those and adjourn until our next meeting.

Thank you very much.

[Translation]

Y a-t-il autre chose?

M. Robinson: Puisque nous sommes en quelque sorte à corriger les constructions grammaticales, . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, seulement l'orthographe.

M. Robinson: Oui. Si vous vous reportez à la page 2 du texte anglais des commentaires des conseillers au dernier paragraphe, à la deuxième ligne, on y lit «Federal Court by the Consumer Association of Canada», et plus loin à la dernière ligne, nous avons «Consumers Association». Lequel est le bon?

Le coprésident (sénateur Forsey): Le pluriel dans les deux cas, je pense.

M. Robinson: Je le crois.

Alors, ceci dit, et convenant que l'Association des consommateurs à l'intention de faire appel, je me demande si nous ne pourrions obtenir une explication de notre conseiller pour faire le point.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose?

Nous passons maintenant au TR/77-222, certains articles de la loi proclamée en vigueur le 1^{er} février 1978; loi facilitant la conversion au système métrique. Il n'y a rien d'autre. C'est simplement une explication. Il n'est pas nécessaire de l'imprimer, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et en autant que je sache, il n'y a pas de commentaires du conseil sur les documents qui restent. Ai-je raison?

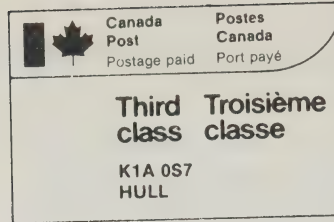
Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les membres ont-ils des questions à poser à ce sujet?

M. McKinley: Pas de questions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors nous pouvons simplement faire une liste de ces autres documents, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de les énumérer. Le personnel du comité les a en sa possession. Nous pouvons simplement faire une liste et lever la séance jusqu'à la prochaine réunion.

Merci beaucoup.



If undelivered, return COVER ONLY to
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULE*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 28

Fascicule n° 28

Tuesday, May 16, 1978

Le mardi 16 mai 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to
Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

Joint Chairmen:

Vice-Chairman:

Representing the Senate:

Asselin Godfrey

Messrs.

Coprésidents:

Vice-président:

Représentant le Sénat:

Lafond Riley
Yuzyk—(6)

Messieurs

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 16, 1978
(30)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:42 o'clock a.m., this day, the Joint Chairmen the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Brewin, Mrs. Holt and Mr. McKinley.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (See *Minutes of Proceedings Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6*).

The Committee resumed consideration of its draft Report.

Ordered,—That the document entitled "Making the Government Accountable, A Comparative Analysis of Freedom of Information" by John McMillan be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "RSI-20"*)

At 10:15 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 MAI 1978
(30)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 42 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Brewin, M^{me} Holt et M. McKinley.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le LIVRE VERT «LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT». (Voir *procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport.

Il est ordonné,—Que le document intitulé «Comment obliger le gouvernement à rendre compte? Étude comparative des lois sur la liberté d'information», par John McMillan, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir *Appendice «RSI-20»*)

A 10 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, May 16, 1978

• 0944

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Can we come to order for the purpose of considering our terms of reference? This is my own view, a question as to how we sit in camera and how it should be determined by what we are doing, I think preliminary discussions and once we get into the stage of actually considering the details of a report, like any other meeting, we probably should be in camera. But I think up until that time my own view is that preliminary discussions should stay in open meetings.

Now this meeting follows a discussion we had last Thursday. The Joint Chairman and I have agreed that I would go and talk to Mr. Roberts about the possible date of his appearance. I did talk to him informally in the House on Friday and said to him that now it seems to be that the universal wish of the people of Canada has been observed and we are not going to have an election, maybe never and at least not until fall, we could possibly produce at least an interim report and would it be feasible for him to consider coming here a little earlier than his latest expressed suggestion of May 30 because, if we were going to have the report, we certainly would like him to have an opportunity—he is entitled to have an opportunity—to express his views and our views on the Green Paper; however, waiting until the end of May before we even started would not leave us a great deal of time. In any event, he said he would consider the situation and let us know, and so far I do not think he has let Mr. Co-Chairman or me know anything more.

• 0945

My own view is that we should proceed to work out an interim report and then, if and when Mr. Roberts wants to appear, he will let us know and he will appear before us; of course, our interim and final report will necessarily take into calculation what he has to say. If that is the view of those who are here, then my own belief is that we should start, with the aid of Mr. Johansen, to develop at least an interim report based on the fact that, if there is going to be a fall election, it is most unlikely we will meet here after the summer recess. A fall election, an October election, would probably mean the election's being called by the end of August and obviously we will not be meeting. I feel very strongly that having committed ourselves to blood, sweat and tears for about four years, it would be nice to get some interim report as a reaction to the green paper. That is my view. I do not know how the Committee feels about it.

Mrs. Holt: Might I point out that the Prime Minister said repeatedly not to speculate even on a fall election; to think in terms of a spring election. Cannot we work to that basis?

Mr. Brewin: He cannot stop our speculating.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 16 mai 1978

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): A l'ordre, s'il vous plaît, afin que nous puissions étudier notre mandat. A savoir comment nous devrions siéger à huis-clos et comment cela devrait être déterminé par la nature de nos activités, je suis d'avis que pour les discussions préliminaires... une fois que nous en arriverons à l'étude véritable des détails d'un rapport, comme dans toute autre réunion, nous devrions probablement siéger à huis-clos. Mais selon moi, jusqu'à ce moment, les discussions préliminaires devraient se dérouler ouvertement.

Cette réunion découle d'une discussion que nous avons eue jeudi dernier. J'ai convenu avec le coprésident d'aller discuter avec M. Roberts de la date possible de sa comparution. Je lui ai parlé officieusement à la Chambre vendredi dernier et lui ai dit que, puisqu'il semble, maintenant que le souhait commun du peuple canadien a été exaucé et que nous n'aurons pas d'élections, peut-être jamais et du moins pas avant l'automne, que nous pourrions peut-être présenter un rapport intérimaire et il lui serait possible d'envisager de venir comparaître ici un peu plus tôt qu'à la date prévue auparavant, c'est-à-dire le 30 mai. Car si nous présentons un rapport, nous aimerions certainement qu'il ait la possibilité—comme c'est son droit—d'exprimer son opinion et d'entendre nos opinions relativement au Livre vert; toutefois, si nous attendons la fin de mai avant même de commencer, il ne nous restera pas beaucoup de temps. Quoi qu'il en soit, il a dit qu'il étudierait la situation et qu'il nous ferait connaître ses intentions; jusqu'à maintenant, je crois qu'il n'a donné à M. le coprésident ou à moi-même aucun renseignement de plus.

A mon avis, nous devrions rédiger un rapport intérimaire puis, si M. Roberts désire comparaître, il nous fera savoir quand et il comparaitra devant nous; évidemment, dans notre rapport intérimaire et notre rapport final, on tiendra nécessairement compte de son avis. Si les personnes présentes ici sont d'accord, alors je suis d'avis que nous devrions commencer, avec l'aide de M. Johansen, à rédiger au moins un rapport intérimaire en tenant compte du fait que, s'il y a une élection à l'automne, nous ne nous réunirons probablement pas ici après l'ajournement d'été. Une élection à l'automne, en octobre, serait probablement déclenchée à la fin du mois d'août, et évidemment, nous ne siégeons pas à ce moment-là. Je suis fortement d'avis que, puisque nous nous sommes engagés à fond dans cette tâche depuis environ quatre ans, il serait bien de produire un rapport intérimaire à titre de réponse au Livre vert. C'est là mon avis. Je ne sais pas ce que les membres du Comité en pensent.

Mme Holt: Permettez-moi de souligner que le premier ministre a dit à plusieurs reprises de ne même pas spéculer sur la possibilité d'une élection à l'automne; il a dit que nous devons prévoir une élection au printemps. Ne pourrions-nous pas travailler en tenant compte de ce fait?

M. Brewin: Il ne peut nous empêcher de spéculer.

[Texte]

Mrs. Holt: I know, but that is the hike we got into before and never once has he mentioned it. The only definite sound now that he has made is not to speculate until next spring on it, so why cannot we plan and work? I just think it is a shame that all our work was contingent on speculation by everybody but the Prime Minister. The Prime Minister has never said once or raised the question once that there was to be an election. And now he has said as definitely, I think, as possible not to speculate on it until next spring. I would like to think we could work with the idea that we are working now till next spring.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, if I may venture a remark here, I agree with the Co-Chairman. We have been at this game for a long, long time now, first of all considering Mr. Baldwin's draft bill and then the green paper. We have had a large number of witnesses on it and I do not think there is really a great deal of very hard work to do on it. There is some hard work to do, but not a great deal of it. I do not see any reason why we cannot finish the thing up and present, as the Co-Chairman says, an interim report by the end of June. Whether there is a fall election or whether there is a spring election does not really concern me very much because I think we can get it done, and the sooner we get it done the better. There is no reason why we should make a series of bites of this cherry. As for Mr. Roberts' appearance, if he is not interested enough to hurry up about it, then I think we must, as I suggested in fact last time, Mr. Co-Chairman, go ahead, work out what we have to do and then when he appears, if he produces something which seems to us to involve changing our tentative conclusions, we will change them, that is all.

Mr. Béchard: Mr. Chairman, in all fairness to the Secretary of State, you know that he was in Italy. I do not know if he is back. So, he could not be here this morning.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. Well, I will see him in the House today. I think we should certainly proceed on the basis that he will be appearing, but I do not think we should hold up starting our considerations until he does appear.

On the other thing that was brought up by Mrs. Holt, I feel that we should bring in an interim report before the end of June and, in it, ask for leave to make a further report if necessary. It may well be that this Committee may even want to consider going as far as preparing a draft bill. Now that is a pretty heavy undertaking. We would certainly need some time to do it and we certainly could not do it now, but that is something we could consider before the end of June. I would go along with Mrs. Holt and say that we may hopefully be sitting this fall; if so, that is one of the things we might be doing. If the government reacts, as we hope it will, by presenting legislation—I do not think there is any doubt they will present a bill. What kind of a bill it will be—it will probably be some time in the fall—there is nothing to stop us from giving some consideration to preparing our own draft bill so that when the government produces their draft bill, if it comes

[Traduction]

Mme Holt: Je sais, mais c'est là une fièvre que nous avons contractée auparavant et lui n'a jamais rien dit. La seule affirmation définitive qu'il ait faite jusqu'à maintenant, c'est de ne rien prévoir avant le printemps prochain, alors pourquoi ne pas planifier et orienter notre travail en conséquence. Je crois qu'il est honteux que tout notre travail soit régi par une spéculation de la part de tous sauf du premier ministre. Le premier ministre n'a jamais soulevé la question et n'a jamais dit qu'il y aurait une élection. Et maintenant il a affirmé, le plus catégoriquement possible je crois, que nous ne devons rien prévoir avant le printemps. J'aimerais bien que nous puissions travailler en pensant que nous sommes maintenant tranquilles jusqu'au printemps prochain.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, si je puis me permettre une remarque ici, je suis d'accord avec le coprésident. Nous travaillons à ce projet depuis maintenant très longtemps, étudiant d'abord l'ébauche de projet de loi de M. Baldwin, puis le Livre vert. Nous avons entendu un grand nombre de témoins à ce sujet, et je ne crois pas qu'il nous reste beaucoup de travail très difficile à accomplir. Il reste du travail difficile à faire, mais pas très considérable. Je ne vois aucune raison pour laquelle nous ne pourrions finir le travail et, comme le dit le coprésident, présenter un rapport intérimaire d'ici la fin juin. Qu'il y ait une élection à l'automne ou au printemps, cela ne m'inquiète pas vraiment beaucoup car je pense que nous pouvons finir ce travail, et le plus tôt sera le mieux. Il n'y a aucune raison pour laquelle nous devrions mordre dans la pomme à plusieurs reprises. Quant à la comparaison de M. Roberts, s'il n'est pas suffisamment intéressé pour se presser, alors—comme je l'ai dit la dernière fois, monsieur le président—je crois que nous devrions aller de l'avant, finir ce que nous avons à faire, puis quand il comparaitra, s'il présente quelque chose qui nous semble devoir entraîner des changements dans nos conclusions préliminaires, nous les modifierons, c'est tout.

M. Béchard: Monsieur le président, en toute justice à l'égard du Secrétaire d'État, vous savez qu'il était en Italie. Je ne sais pas s'il est de retour. Alors, il ne pouvait être ici ce matin.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Eh bien, je le rencontrerai à la Chambre aujourd'hui. Je crois que nous devrions certainement présumer qu'il va comparaître, mais je ne pense pas que nous devrions retarder le début de nos travaux jusqu'à sa comparution.

Quant à l'autre sujet soulevé par M^{me} Holt, je crois que nous devrions présenter un rapport intérimaire avant la fin de juin et, dans ce rapport, demander l'autorisation de présenter un autre rapport, si nécessaire. Il est même possible que ce Comité envisage d'aller jusqu'à préparer une ébauche de projet de loi. C'est là une entreprise assez considérable. Il nous faudrait certainement du temps pour le faire, et nous ne pouvons sûrement pas le faire maintenant; mais c'est une possibilité que nous pourrions envisager avant la fin de juin. Je conviens avec M^{me} Holt que nous pouvons espérer siéger cet automne; si c'est le cas, c'est là l'une des choses que nous pourrions faire. Si le gouvernement réagit, comme nous l'espérons, en présentant une loi—mais je ne crois pas qu'il y ait de doute à ce sujet. De quel type de bill il s'agira? Nous le saurons probablement à l'automne, mais rien ne peut nous empêcher d'envisager la préparation de notre propre ébauche

[Text]

to this Committee after second reading, we will have some of our own thoughts on it.

• 0950

Mrs. Holt: I would like to clarify that. I am all for doing things expeditiously and I think it would be very useful to do what you have been talking about for so long as quickly as possible. I just say that the planning on whether the bill should come into the House and that, . . . I think we are going to be here and I think we should plan it speedily just for the sake of planning it with great dispatch, but not because of some feelings that there is an election. I would rather do it well, whatever we are going to do. We did that on our pornography report. We raced it through by March 21 because there was speculation over an election and, as a consequence, it is not the kind of report I would have hoped to put out. But we speeded it through in the drafting. So that is all I was going to say. I would like to just not have to think about an election, just think about the job.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Think positive thoughts.

Mrs. Holt: That is right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Brewin, I am sorry.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I think there is a lot to be said for the proposition and we may have the opportunity to discuss this whole subject in the House in a fall session. That may be so. But I do not think that is any reason why we should not try to get a completed report for that in case we do not have such a fall session. And if we do have, if we have our report ready now and then we have a fall session, presumably we can assume that the government will either introduce legislation or allow a reasonable measure of debate about our report at that time, and it will be in the fall if the fall session is on. So it seems to me that either way, whatever we may think about the likelihood of an election—I have very little faith from my experience on observations that the press is able to secure from the Prime Minister, and whichever way that goes nobody really knows; perhaps even the Prime Minister does not really know at this moment what he plans to do for the fall—it will help to make the work of this Committee more productive if we get on to the job now.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Mr. Brewin. That event seems to be a general conclusion. Just to put it on the record, I took a little time and went through a lot of our proceedings and I made a list of about 10 of the things—someone else may want to add to that—and I am going to offer these now so that at least they will be on the record as the basis of my own thinking and hopefully of some help to other members of the Committee, . . . some of the things that might go into a report. Who has the right to make an application under the report? In the United States, of

[Translation]

de projet de loi, de sorte que lorsque le gouvernement présentera son projet de loi, s'il est renvoyé à ce Comité après la deuxième lecture, nous aurons déjà notre propre opinion sur le sujet.

Mme Holt: J'aimerais préciser cela. Je veux bien procéder rapidement, et je crois que ce serait très utile si nous pouvions faire le plus tôt possible ce dont vous parlez depuis si longtemps. Je soutiens simplement que nous devons présumer qu'un projet de loi sera présenté à la Chambre et que nous serons ici. Nous devrions faire les choses rapidement, simplement par souci d'efficacité, non pas parce qu'il y aura une élection. Je préférerais bien faire les choses, quoi que nous fassions. C'est ce que nous avons fait pour le rapport sur la pornographie. Nous avons procédé rapidement jusqu'au 21 mars, car il y avait rumeur d'élection et conséquemment, il n'en est pas résulté le genre de rapport que j'aurais aimé présenter. Mais nous avons accéléré à l'étape de la rédaction. C'est tout ce que je voulais dire. J'aimerais bien ne pas devoir penser à une élection et me consacrer uniquement au travail à accomplir.

Le coprésident (M. Baldwin): Penser positivement.

Mme Holt: C'est exact.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Brewin, je suis désolé.

M. Brewin: Monsieur le président, je suis d'avis qu'on pourrait dire beaucoup de bien de cette proposition, et nous aurons peut-être la possibilité de discuter de toute cette question lors d'une session d'automne. C'est peut-être vrai. Mais je ne crois pas qu'il y ait de raison nous retenant d'essayer de présenter un rapport complet à ce sujet, au cas où il n'y aurait pas de session à l'automne. Et s'il y en a une, si nous avons un rapport prêt, puis qu'il y a une session à l'automne, nous pouvons présumer que le gouvernement présentera une loi ou encore qu'il permettra un débat suffisant sur notre rapport, à l'automne, s'il y a une session à ce moment-là. Alors il me semble que, d'une façon ou d'une autre, quoi que nous pensions à propos de la possibilité d'élection—pour ma part, j'ai très peu d'espoir compte tenu des observations que les journalistes ont réussi à obtenir du premier ministre, et personne ne connaît vraiment la voie qui sera adoptée; peut-être que même le premier ministre ne sait pas vraiment pour l'instant ce qu'il a l'intention de faire à l'automne—cela aiderait à rendre le travail de ce Comité plus productif, si nous mettions la main à la pâte dès maintenant.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, monsieur Brewin. Voilà qui semble être une conclusion générale. Aux fins du compte rendu, j'ai pris quelque temps pour consulter un bon nombre de nos procès-verbaux et pour faire une liste d'environ 10 choses qui pourraient être incluses dans un rapport, certaines personnes voudront peut-être y ajouter quelque chose—et je vais maintenant vous les présenter de sorte qu'au moins elles seront inscrites au compte rendu comme constituant le fondement de ma propre pensée, en espérant que cela pourra être utile à certains des autres membres du Comité. En vertu du

[Texte]

course, any person who happens to be there; even we in Canada can go in. The issue is whether we want to go that far or limit it only to people who are properly resident in Canada, citizens I suppose and those who are landed immigrants. That is something we will have to consider.

A definition of records, I do not think there is any problem there. There are a number of statutes which widely define records. I think in my own bill, C-225, we did go into that very extensively.

The method of providing for the application and the identification description, whether we want to go for an index or whether we want to simply use the system which prevails in the United States, where I think if the documents can be reasonably identified that then throws a burden on the government and the department or agency involved to seek the document out.

There is the question of exemptions, the procedure in requesting, how you make your request for the documents, time limitations. And coupled with that, I think some suggestion that each department might, as they are starting to do in our statutory-instruments work, establish an officer in each department or agency who would have the responsibility of dealing with these applications in the first instance.

• 0955

A review process, with the possibility we have talked about of having an intermediate stage of an information commissioner with then the final appeal to a court.

The time and procedures involved; what length of time is to be given when an appeal is made; what charges we should recommend should be levied in connection with obtaining the information and whether those charges will be applicable to members of Parliament of both Houses where we can establish that there is a matter of considerable public interest either to us or to other people that the charges should not prevail.

Ancillary proposals dealing with such issues as the Official Secrets Act, the Federal Courts Act, and the production of documents in both Houses. Certainly this affects the House of Commons, the limitations in the production of documents now.

The question of a report by the Information Commissioner and by the Minister, with a permanent reference to this Committee.

A final suggestion I make is that we follow the suggestion adopted with some considerable success in the United States when they produced the Privacy Act of 1974. They established a committee, a presidential committee, which monitored the progress of the legislation, its virtues, its faults, the defects which appeared, and last fall made a very considerable recommendation to the President and to Congress proposing certain changes as a result of their monitoring. My own view is that, if

[Traduction]

rapport, qui aurait le droit de faire une demande? Aux États-Unis, évidemment, toute personne peut le faire; même les Canadiens pourraient le faire. La question est de savoir si nous voulons aller jusque-là ou réserver ce droit uniquement aux personnes qui sont des citoyens canadiens de plein droit, de même qu'aux immigrants reçus je présume. C'est là une question qu'il nous faudra étudier.

Une définition de dossier, je ne crois pas qu'il y ait de problème à ce niveau. Un bon nombre de statuts définissent amplement ce qu'est un dossier. Je crois que dans mon propre bill, le C-25, nous avons abordé cette question de façon très exhaustive.

Il y a également la question de la méthode des demandes et de la description des documents; voulons-nous adopter le système du catalogue ou voulons-nous simplement utiliser le système prévalant aux États-Unis, où je crois que si les documents peuvent être raisonnablement identifiés, alors le gouvernement de même que le département ou l'agence en question sont responsables de les dénicher.

Il y a la question des dispenses, de la procédure de demande de dispense, de la façon de présenter une demande de document, et des limites de temps. Et, en corollaire, je crois qu'on a déjà proposé, comme cela se fait maintenant pour les textes réglementaires, que chaque ministère ou agence crée un poste dont le titulaire serait responsable de ces demandes en première instance.

Un processus de révision, assorti de la possibilité dont nous avons parlé de créer un palier intermédiaire confié à un commissaire à l'information, serait suivi du dernier appel interjeté devant le tribunal.

Le temps et les procédures en cause: quel temps devrait être accordé dans le cas d'un appel; quels frais devrions-nous recommander relativement à l'obtention des renseignements, et est-ce que ces frais devraient s'appliquer aux membres des deux Chambres si on peut prouver que la question est d'un intérêt public considérable pour nous ou pour d'autres et que les frais ne devraient pas être imposés.

Des propositions complémentaires portent sur d'autres questions telles que la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, et la présentation de documents aux deux Chambres. Les limites imposées actuellement sur la présentation de documents touchent certainement la Chambre des communes.

Il y a aussi la question d'un rapport présenté par le commissaire à l'information et par le ministre, rapport qui serait toujours renvoyé à ce Comité.

Finalement, je propose que nous suivions la suggestion adoptée avec un succès assez considérable aux États-Unis lors de la présentation de la Privacy Act of 1974. Ils ont créé un comité, un comité présidentiel, chargé de surveiller l'élaboration de la loi, de voir ses vertus, ses lacunes, ses défauts au fur et à mesure, et l'automne dernier, ce comité a fait des recommandations assez importantes au président et au Congrès proposant certains changements, à la suite de son travail de surveil-

[Text]

we had such a Committee, it would be better if it were to be a committee of Parliament rather than an outside committee, but . . .

Those are the suggestions I make. From my own experience in going through, casually at least, our *Proceedings*, it seems to me that the only two areas to which we will have to give some considerable time are probably the question of exemptions and the question of the review process.

Mr. Johansen has been working to gather together the data that contain the recommendations and the views from the briefs and the statements by witnesses who appeared here.

Mr. Brewin?

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I wondered what exactly you meant by talking about mentioning the Official Secret Act. Do you think it is the function of this Committee to suggest changes in that? I know there are many people who think it is a rather horrifying act in its severity and breadth, and, both in England and here, there have been many people suggesting that it should be revised. Were you speaking about that possibility?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. I do not think our terms of reference would go as far, as this time—although we might get them later—as actually recommending the specific changes, but certainly any freedom of information act would have difficulty in functioning if the Official Secrets Act is going to continue in its present form. There is obviously a conflict between them. My own view would be that we would have to recommend that there be some changes in it.

Mr. Brewin: Would you add to that, then, the Section 41 of the Federal Court Act? Because . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I mentioned that, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I am sorry, I did not know.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. I think they are both bills that have an impact on any attempt to secure freedom of information laws that are effective. I do not think I want to go into specific recommendations about the Official Secrets Act—I have already put a private member's bill down—but, certainly, I feel we have to make that recommendation.

Senator Godfrey.

Senator Godfrey: That report of the presidential committee in the United States, I myself have been quite a bit influenced by what is going on there; have we had a copy of that? I have never heard of it before.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I will try to get one. I read one—whether I got it at the Library here or when I was travelling—there is a very, very, considerable document. I think I can guarantee to get it and make it available to the Committee. Under the Privacy Act in the United States there was a conflict; the Senate in the United States had made a proposal that there be a congressional body, or another body, established which would have an actual, active function in the operation of the act. The House of Representatives was against that so they made one of their compromises; they set up a presidential committee which was off to one side working

[Translation]

lance. Si nous créons un tel comité, je suis d'avis qu'il serait préférable que ce soit un comité du Parlement plutôt qu'un comité de l'extérieur, mais . . .

Voilà mes propositions. Après avoir consulté nos procès-verbaux, au moins en diagonale, il me semble que les deux seuls domaines auxquels nous devons consacrer un temps assez considérable sont probablement la question des dispenses et la question du processus de révision.

M. Johansen a travaillé afin de réunir toutes les données contenant les recommandations et les avis tirés des mémoires et des déclarations faites par les témoins ayant comparu ici.

Monsieur Brewin?

M. Brewin: Monsieur le président, je me demande ce que vous vouliez dire exactement en parlant de la Loi sur les secrets officiels. Croyez-vous qu'il soit du ressort de ce Comité de proposer des changements à cette loi? Je sais que plusieurs personnes considèrent qu'il s'agit là d'une loi plutôt horrible par sa sévérité et par sa portée, et autant en Angleterre qu'ici, un bon nombre de personnes ont proposé qu'elle soit modifiée. Faisiez-vous allusion à cette possibilité?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Je ne crois pas que pour l'instant, notre mandat irait jusqu'à—quoique nous pourrions y arriver plus tard—recommander de faire des changements précis, mais il est certain que toute loi sur la liberté d'information serait difficilement applicable si la Loi sur les secrets officiels gardait sa forme actuelle. Il y a un conflit évident entre ces deux lois. A mon avis, il nous faudrait recommander qu'on y fasse des changements.

M. Brewin: Alors, y ajouteriez-vous l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale? Car . . .

Le coprésident (M. Baldwin): J'en ai parlé, monsieur Brewin.

M. Brewin: Je suis désolé, je l'ignorais.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Je crois qu'il s'agit là de deux bills ayant un impact certain sur toute tentative d'adopter des lois efficaces sur la liberté d'information. Je ne veux pas m'engager dans des recommandations précises à propos de la Loi sur les secrets officiels—j'ai déjà présenté un bill privé—mais je suis certainement d'avis qu'il nous faut faire cette recommandation.

Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Pourrions-nous obtenir un exemplaire du rapport du comité présidentiel américain, car j'ai moi-même été passablement influencé par ce qui s'est passé là-bas? Je n'en ai jamais entendu parler auparavant.

Le coprésident (M. Baldwin): J'essaierai d'en obtenir un. J'en ai lui un exemplaire—je ne sais pas si je l'ai obtenu ici à la Bibliothèque ou pendant que je voyageais—et il s'agit d'un document très considérable. Je pense pouvoir m'assurer d'en obtenir un et de le mettre à la disposition du comité. Il y a eu un conflit à propos de la Privacy Act aux États-Unis; le Sénat américain avait proposé la création d'un organisme du Congrès, ou un autre organisme, qui jouerait un rôle actif et réel dans l'administration de la loi. La Chambre des représentants s'y est opposé mais a imaginé un compromis. Elle a créé une

[Texte]

parallel with the act but which was to make a report, the report of this Committee. I will see that it is obtained, Senator.

• 1000

Mrs. Holt.

Mrs. Holt: On the basis of the points you made, there are two questions I would like to ask. First of all, I wondered if you have ever considered defining government so that you know what government documents refer to; would they be Crown corporations' as well as departmental and bureaucratic documents, mandarin's documents or Cabinet documents. I have always heard people lump government as though the House of Commons is government and we forget that really the government is, unfortunately, mostly in the back rooms it seems to me. I guess that is why we are all here.

The other question I want to ask is related to this great fear I have of the increasing bureaucracy that we are building and the redundancy that we are building. I do not know whether you numbered them but I did number them myself and what I took to be about number seven in our list is you suggest the establishment of an office to handle each of these agencies. I know it is just a suggested list but I put forward the question of redundancy and whether it is possible, when this legislation comes through and you have this officer, it will mean possibly the limitation and an end to some of the administrative officers that exist?

We now have a privacy officer under the human rights legislation and a human rights officer, and somehow there seems to be an overlapping and I just wondered if you could also turn your mind to the possibility of consolidating some of these many, many positions that have a redundant character.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, Mrs. Holt, my view would be that the definition of records is a pretty comprehensive one and is contained in Bill 225. I think there is some suggestion in the green paper that it is a very wide definition covering all government documents and government agencies, then we proceed to the exemptions later on to cut away from that. So, I think it would have to be the widest possible list covering agencies, departments, any aspect of government at all.

On the other question, my hope would be that many of the people now serving as public information officers, who would probably have no more noble function than to put a halo and wings on their superior officer, might be delegated to play the more useful function of receiving and handling at first instance all requests for information. I am not looking at the establishment of a counter bureaucracy; I am looking at making better use of existing officials who have this kind of a function and I think—we cannot control government—we could recommend that government do that. That is all.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought, Mr. Co-Chairman, what you were suggesting was that just as in

[Traduction]

commission présidentielle qui devait surveiller l'application de la loi et produire un rapport. J'essaierai de l'obtenir.

Madame Holt.

Mme Holt: Concernant les points que vous avez mentionnés, j'aurais deux questions à vous poser. D'abord, je voudrais savoir si vous avez jamais envisagé de définir le terme de «gouvernement» de façon à ce qu'on sache ce que sont les documents du gouvernement. Il faut savoir s'ils comprennent les documents des sociétés de la Couronne au même titre que ceux des ministères et de la bureaucratie, ceux des mandarins ou du Cabinet. Les gens ont toujours tendance à parler de la Chambre des communes comme du gouvernement. Ils oublient que malheureusement le gouvernement s'exerce dans les bureaux privés. C'est la raison pour laquelle nous sommes tous ici d'ailleurs.

Ma deuxième question a trait à cette crainte que j'ai de l'appareil bureaucratique toujours grandissant et de ses redondances. Je ne sais pas si vous avez numéroté les points que vous avez indiqués tout à l'heure. Le septième point sur votre liste a trait à la création d'un bureau qui serait chargé de traiter avec les organismes. Je sais que la liste n'est pas définitive, mais je voudrais savoir s'il y a possibilité d'éviter les redondances et de faire en sorte, une fois que la loi sera adoptée et que le responsable sera nommé, que le nombre des agents administratifs diminue.

Il existe déjà un protecteur de la vie privée en vertu de la Loi sur les droits de la personne. Il y a aussi un protecteur des droits de la personne. Il semble y avoir chevauchement. Je me demande si vous avez envisagé la possibilité de regrouper certaines de ces personnes dont les fonctions semblent faire double emploi.

Le coprésident (M. Baldwin): J'estime, madame Holt, que la définition est assez complète. Elle se trouve dans le bill C-25. Si je comprends bien, le Livre vert propose une définition assez vaste comprenant tous les documents du gouvernement et des organismes du gouvernement. Les dispenses doivent venir plus tard. Donc, je pense que la liste doit être la plus complète possible et doit comprendre les documents des organismes, des ministères, de tout ce qui touche le gouvernement.

Pour ce qui est de votre autre question, je compte bien que plusieurs personnes qui agissent maintenant comme agents d'information, et dont les fonctions se bornent selon toute vraisemblance à glorifier leurs supérieurs, seront appelées à jouer un rôle plus utile qui consistera à recevoir et à traiter au premier échelon toutes les demandes d'information. Je ne cherche pas à créer une nouvelle bureaucratie. Je cherche des moyens de mettre à contribution les fonctionnaires qui exercent déjà certaines fonctions à cet égard. Nous pouvons en faire la recommandation au gouvernement quoique nous n'ayons aucun contrôle sur lui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous voulez sans doute dire, monsieur le coprésident, que de la même façon que

[Text]

each department or agency now there is somebody who is delegated—he is already there; he has a job—to answer our questions on statutory instruments, so there might be somebody in each department already there who would do this, be the person you applied to when you wanted to get your information. So you would not say, I wonder which of the thousands of people in the department apply to. There will be a particular chap; you go to him. That, I thought, is what you were suggesting, not the proliferation of officials.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is right; yes, it is.

Senator Godfrey: If you are going to get any consistency, you would have to have one person to do it in a department, otherwise, everybody has their own ideas . . .

Mrs. Holt: One person with about 500 others under him.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I was wondering whether Mr. Johansen would give us any indication . . . ?

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I just make one suggestion before you question Mr. Johansen, Mr. Chairman. I think in that comprehensive list that you gave us just now, which is most admirable, there is one point that perhaps was overlooked; the concern of the archives and library people about the making available of existing records under a 30-year rule, a 20-year rule or something of the sort. You may remember that we had considerable evidence earlier on, before we started on the Green Paper, from the Parliamentary Librarian and the Dominion Archivist of a pretty sensational and horrifying kind about the difficulties that they have in getting even the things to which they have a statutory right. I have reason to believe also, from what the Archives people have said to me, that they are having particular trouble with the Department of Justice. Certain records they are entitled to get from the Department of Justice they want to be able to make public after a certain length of time, and the Department of Justice is very sticky about it and says, if that is what you are going to do, you will not get them at all.

• 1005

So I think we may have to do something about this whole business of records some distance back, and the 30-year rule or whatever rule it is going to be, 50 years, 10 years, whatnot.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think you are quite right, Mr. Co-Chairman. I really included that. I did not mention it specifically. I said ancillary proposals.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think that it would cover a number of things. Senator Lafond.

Senator Lafond: And also under your heading of exemptions, obviously an attempt should be made to circumscribe the meaning of national security. That is one of the . . .

An hon. Member: Very important.

Senator Lafond: . . . pivotal points of that chapter, I would think.

[Translation]

chaque ministère ou organisme a quelqu'un actuellement déjà sur place, travaillant déjà à répondre aux questions concernant les textes réglementaires, il y aura quelqu'un qui s'occupera de l'information dans ce cas-ci, qui s'occupera des demandes d'information. On n'aura donc pas à se demander à qui s'adresser au sein d'un ministère parmi les milliers de personnes qui y travailleront. Il y aura quelqu'un de désigné. C'est ce que vous proposez, et non pas la multiplication des fonctionnaires.

Le coprésident (M. Baldwin): Exactement.

Le sénateur Godfrey: Pour qu'il y ait une certaine logique, il faudra qu'il ait une seule personne au sein d'un ministère, sinon chacun aura sa petite idée . . .

Mme Holt: Une seule personne avec sous sa responsabilité 500 autres.

Le coprésident (M. Baldwin): Je me demande si M. Johansen peut nous dire . . . ?

Le coprésident (sénateur Forsey): Avant que vous ne passiez à M. Johansen, je voudrais faire une suggestion, si vous le permettez, monsieur le président. Dans cette liste de points que vous nous avez donnée et qui est très bien faite, il y a quelque chose qui est oublié, la responsabilité des gens des Archives et de la Bibliothèque de rendre accessibles les dossiers existants en vertu de la règle des 30 ans, de la règle des 20 ans ou de toute autre règle. Vous vous rappellerez les témoignages des gens de la Bibliothèque parlementaire et des Archives, avant la présentation du Livre vert, concernant les difficultés d'un genre tout à fait horrible qu'ils éprouvent à obtenir les choses auxquelles ils ont déjà droit en vertu des lois. Je crois savoir, d'après ce que m'ont dit même les gens des Archives, que le ministère de la Justice se montre particulièrement récalcitrant. Il y a des dossiers du ministère de la Justice auxquels ils ont droit et qu'ils veulent rendre publics après un certain délai, mais le ministère de la Justice se montre très chatouilleux. Il refuse de céder ces dossiers s'ils doivent être rendus publics.

Nous devons donc faire quelque chose au sujet de ces dossiers qui remontent à quelque temps en arrière et qui sont assujettis à cette règle de 30 ans, de 50 ans, de 10 ans, quelle qu'elle soit.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous avez parfaitement raison de le souligner, monsieur le coprésident. J'en ai parlé d'une façon indirecte. J'ai fait état de propositions complémentaires.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet.

Le coprésident (M. Baldwin): Cela recouvre un certain nombre de sujets. Sénateur Lafond.

Le sénateur Lafond: En ce qui concerne les exemptions, il faudrait voir à limiter la définition de la sécurité nationale. C'est un des . . .

Une voix: C'est très important.

Le sénateur Lafond: . . . points cruciaux de tout ce chapitre.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I am sorry I was late, so I do not know whether this was covered or not. But there was one suggestion in the Don Wall Paper that I thought we should pursue, at least. I wanted to have Mr. Robertson back on it. That was that when you established your exemptions, they would be numbered sort of 3(a), (b) or 5(a), that when anybody wanted to classify a document as confidential or something else, he would have to put the exemption number on the document. He would have to pinpoint the thing.

This suggestion was given to us in the Wall Paper simultaneously with Mr. Robertson's appearance before, we did not have a chance to think about it or even cross-examine Mr. Robertson.

Mr. Robertson said this was very tricky. He did not seem to think much of it. I thought it would be rather tricky because it would certainly put the officials on the spot. I personally would like to pursue that.

I still have not made up my mind whether it is practical but I would like to get a little more explanation other than embarrassment from Mr. Robertson as to why this, what sounds to me like an eminently sensible suggestion, is very tricky. That just means that it is tricky because it puts them on the spot and they have got to identify the reason for their claim of confidentiality, which I think is a great idea.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, there is a little tendency, I think, for people in official quarters to take the attitude that, I am told on good authority, Mr. Callaghan takes about a British Official Secrets Act. One of the people at the High Commissioner's Office told me that they asked him when he was here if there was going to be an Official Secrets Act in England and he said, no. They said, why not? It makes government too damned difficult.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, I think that is a good idea, Senator Godfrey. It may well be that we could send a transcript of these proceedings with an accompanying letter to Mr. Robertson. He might like to amplify his position on it.

Senator Godfrey: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): So we will have it before us, his views. I think he is entitled to do that before the question is finally determined.

I was going to ask Mr. Johansen if he has any idea how far along the way we are to his analysis on these two particular items which seem to me to be not the most contentious but certainly productive of the most difficulty and the most work, the question of exemptions and the question of the review process.

Mr. David Johansen (Researcher, Parliamentary Library): I should have the analysis—I think I could have it typed up for the end of next week. Then the only problem is that it would have to be translated. But then I can start working on the

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je m'excuse de mon retard. Je ne sais pas si cette question a été traitée auparavant. Il y avait au moins une suggestion dans le document produit par M. Don Wall que j'estime intéressante. Je voulais que M. Robertson l'examine. Elle avait trait aux dispenses. Il s'agissait de les numéroter de façon à ce que la personne qui serait appelée à classifier les documents comme confidentiels ou non ait à citer le numéro de la dispense, par exemple 3(a), (b) ou 5(a). Il lui faudrait être précise.

Comme je l'ai dit, la suggestion émanait du document produit par M. Wall. C'était en même temps que la présentation de M. Robertson. Nous n'avons pas eu la chance d'y réfléchir beaucoup, même de contre-interroger M. Robertson.

M. Robertson lui-même a indiqué que la question était difficile. Il ne semblait pas apprécier beaucoup cela. La difficulté tient au fait que les hauts fonctionnaires seraient mis sur la sellette. Personnellement, je souhaiterais qu'on examine davantage cette suggestion.

Je ne me suis pas encore fait d'opinion à savoir si la suggestion est pratique. Je voudrais avoir de plus amples explications. Pour l'instant, il n'y a que M. Robertson qui s'est montré embarrassé à ce sujet. Je me demande comment une suggestion qui semble aussi raisonnable peut présenter autant de difficultés. Je comprends par ailleurs les réactions des hauts fonctionnaires qui auraient à donner les raisons de leur classification confidentielle, mais à mon avis, c'est une excellente idée.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y a cette tendance, chez les gens haut placés, à adopter cette attitude qui est celle également, me rapportent des sources fiables, de M. Callaghan vis-à-vis d'une loi britannique sur les secrets officiels. Une des personnes qui travaille au haut commissariat m'a raconté qu'on lui avait demandé au moment de son passage ici, s'il y aurait une Loi sur les secrets officiels en Angleterre. Il a répondu non. Lorsqu'on lui a demandé pourquoi, il a répliqué qu'il serait beaucoup trop difficile de gouverner de cette façon.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense que c'est une excellente idée, sénateur Godfrey. Nous pourrions envoyer la transcription de ces délibérations accompagnée d'une lettre à M. Robertson. Il serait peut-être désireux de s'expliquer davantage.

Le sénateur Godfrey: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous connaissons ainsi ses vues. Nous devons lui permettre de s'expliquer avant de prendre une décision finale.

J'allais demander à M. Johansen s'il a une idée de la distance qui nous sépare de son analyse des deux points que j'ai mentionnés qui semblent sinon présenter le plus de difficultés, du moins provoquer le plus de travail, les dispenses et la procédure de révision.

M. David Johansen (chercheur, Bibliothèque du Parlement): J'aurai l'analyse... je l'aurai fait dactylographier d'ici la fin de la semaine prochaine. Le seul problème sera alors la traduction. Alors, je pourrai commencer à préparer le rapport

[Text]

interim report. You will also notice that a lot of the questions you suggested, the list of ten questions this morning, in Issue 19 when I discussed the Green Paper in comparison with the other jurisdictions under the various headings you suggested, most of them were included in Issue 19, in the paper I prepared. But now the analysis will also follow the same headings and the same format as what you have suggested here this morning. So it would include all these various things you have suggested.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am wondering how we should proceed now, leaving it to Mr. Johansen, either on his own or in collaboration with the steering committee from time to time, to make progress in bringing what he has achieved, bit by bit, back to the Committee so we can at least deal with what has been drafted and consider that from time to time. Has anybody any views on that? Certainly I do not think we can do a great deal this morning. As long as we have it laid out how we are going to proceed... Of course, as Lincoln said, if we knew where we are and where we are going, we would better know—correct me on that, Mr. Co-Chairman, as a scholar. Anyway...

• 1010

The Joint Chairman (Senator Forsey): You are more of a scholar on Lincoln than I have ever been.

Senator Godfrey: Have we got a steering committee, and if so, who are they?

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is the point I was going to raise. I do not think we have an official one.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, we can rectify that. We...

Senator Godfrey: You can decide that and then we will see whether we will trust them or not.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Brewin, would you be representing your party on the steering committee?

Mr. Brewin: Well, I am the only representative of my party there is, so...

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, we could not get a better one.

Mr. Brewin: If you want me to do so, I confess I am somewhat incapacitated by having been away from Parliament for several weeks.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, that probably brings you...

Mr. Brewin: But I am back again now and full of vim and vigour and highly critical spirits.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, that is just what we want in the steering committee, Mr. Brewin. Well, I think, probably from your side, Senator Godfrey, I think you are... Does anyone know what is the constitution of a steering committee?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Ask the Clerk. He will be sure to know.

[Translation]

préliminaire. Je vous signale en passant qu'un grand nombre des questions proposées, les dix questions de ce matin, se trouvaient déjà au fascicule 19, dans le document que j'avais préparé. Au fascicule 19, je discutais du Livre vert et je faisais la comparaison avec les autres gouvernements pour les divers points que vous aviez proposés. L'analyse reprendra les mêmes points. Elle suivra le format proposé ce matin. Tous les points que vous avez indiqués seront donc traités.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne sais pas comment nous devons procéder maintenant. Je ne sais pas s'il convient de laisser M. Johansen, de pair avec le sous-comité de direction à certains moments, faire rapport au Comité au fur et à mesure de ce qu'il aura accompli de façon à ce que nous soyons tenus au courant et que nous examinions au moins cette partie. Quelqu'un a-t-il une opinion là-dessus? Je ne pense pas que nous puissions avancer beaucoup ce matin. Si au moins nous nous mettons d'accord sur la façon de procéder... C'est Lincoln qui disait, je pense: si nous savions où nous sommes et où nous allons, nous serions mieux en mesure... reprenez-moi, si je me trompe, monsieur le coprésident, vous qui êtes érudit. De toute façon...

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous êtes plus érudit que je ne le suis et que je ne l'ai jamais été en ce qui concerne Lincoln.

Le sénateur Godfrey: Si nous avons un sous-comité de direction, qui le compose?

Le coprésident (sénateur Forsey): J'allais justement en parler. Je ne pense pas que nous en ayons un officiellement.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous pouvons remédier à la situation. Nous...

Le sénateur Godfrey: Une fois que vous aurez décidé de sa composition, nous verrons si nous pouvons lui faire confiance.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Brewin, vous voulez représenter votre parti au sous-comité de direction?

M. Brewin: Eh bien, comme je suis le seul de mon parti...

Le coprésident (M. Baldwin): Nous ne pouvons pas mieux choisir.

M. Brewin: Si vous voulez bien de moi, d'accord. Je dois dire que je suis quelque peu désavantagé du fait que j'ai dû m'absenter du parlement pendant plusieurs semaines.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous êtes probablement...

M. Brewin: Je suis de retour cependant, plein de vigueur et avec tout mon sens critique.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est en plein ce dont nous avons besoin au sous-comité de direction, monsieur Brewin. De votre côté, sénateur Godfrey, vous êtes probablement... Quelqu'un sait-il comment le sous-comité de direction doit être constitué?

Le coprésident (sénateur Forsey): Demandez au greffier. Il est bien placé pour le savoir.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What does a steering committee consist of, theoretically?

The Joint Clerk (Mr. Lahaie): Four members.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Four members plus the two Co-Chairmen?

The Joint Clerk (Mr. Lahaie): Yes. Yes, that is right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And is there any division between the two Houses?

The Joint Clerk (Mr. Lahaie): No, as long as the two Houses are represented.

Senator Lafond: Well, let us make the steering committee the Co-Chairmen, the Vice-Chairman, Senator Godfrey and Mr. Brewin.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is that satisfactory? Agreeable?

An hon. Member: Agreeable.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, then unless someone else has anything else to suggest or wants to discuss any of these points or will make some recommendations or some suggestions which Mr. Johansen can take into account—if we could agree then that Mr. Johansen will start, as he drafts part of the recommendations, that the steering committee will meet with him and we will put them in shape, and then as soon as there is something available we will call a meeting of the Committee and go through it stage by stage so we will not have to do it at one fell blow, we will have it in bits and pieces, different bites of the cherries, Mr. Co-Chairman. Is that agreeable?

Senator Godfrey: May I make one other suggestion?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Senator Godfrey: You know, there is a difficulty if you send out, if it goes along to everybody, of its getting into the press and so on and so forth. But if any member is interested and wants to see the drafts as they go along he should be perfectly entitled either to go to Mr. Johansen's office or Mr. Johansen could use his judgment to lend it to him for a day or two. It is just that if you send them out to everybody... So that anybody with interest feels completely free to make arrangements with Mr. Johansen to see it so that he can read the thing and on the basis that they be returned or something, just so that they would not be...

Senator Lafond: Not circulating the documents, but letting us know when documents are ready and then consultation...

Senator Godfrey: Ready, and so that then members of the Committee can make input into the steering committee.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I especially think we should try and have what is going to be presented to a plenary session of the Committee in the hands of members before we actually meet so they will have it, on the understanding that if it is sent on a confidential basis, then when we do meet people will know what is...

Senator Godfrey: Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): ... proposed. Well, now, do you think, Mr. Johansen, we will have something

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Comment doit être constitué le sous-comité de direction en théorie?

Le cogreffier (M. Lahaie): Il doit se composer de quatre membres.

Le coprésident (M. Baldwin): Quatre membres plus les deux coprésidents?

Le cogreffier (M. Lahaie): En effet.

Le coprésident (M. Baldwin): Y a-t-il une répartition quelconque entre les deux Chambres?

Le cogreffier (M. Lahaie): Non. Il suffit que les deux Chambres soient représentées.

Le sénateur Lafond: Dans ce cas, que le sous-comité de direction soit constitué des deux coprésidents, du vice-président, du sénateur Godfrey et de M. Brewin.

Le coprésident (M. Baldwin): Le Comité est-il satisfait de cet arrangement?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Dans ce cas, à moins que quelqu'un ait des observations ou des questions au sujet de ces points ou encore veuille faire des recommandations ou des suggestions à M. Johansen, nous sommes bien d'accord que M. Johansen peut commencer. Dès qu'il aura des recommandations, il les présentera au sous-comité de direction qui les mettra en ordre. Dès qu'il aura quelque chose de prêt, une réunion du Comité sera convoquée. Nous examinerons les recommandations au fur et à mesure. Nous prendrons des petites bouchées. D'accord?

Le sénateur Godfrey: Puis-je faire une suggestion?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Le sénateur Godfrey: Il y a des problèmes lorsque ces documents sont envoyés à tout le monde. La presse s'en empare et le reste. Cependant, si un membre du Comité désire voir les recommandations préliminaire au fur et à mesure où elles sont rédigées il doit pouvoir les obtenir du bureau de M. Johansen. M. Johansen peut décider de les rendre disponibles pour un jour ou deux. Il faut simplement éviter de les envoyer à tout le monde... Qui s'y intéresse peut prendre des dispositions avec M. Johansen afin de les obtenir et de les lire à la condition qu'elles soient retournées de façon à ce que...

Le sénateur Lafond: Les documents ne seront pas distribués, mais nous saurons quand ils seront prêts pour consultation...

Le sénateur Godfrey: Ainsi, les membres du Comité pourront donner leur avis au sous-comité de direction.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous devrions essayer de faire parvenir d'avance aux membres du Comité les recommandations qui sont prêtes. Les membres du Comité sauraient qu'ils les ont reçues à titre confidentiel. Lorsque le Comité se réunirait, les membres sauraient...

Le sénateur Godfrey: Certainement.

Le coprésident (M. Baldwin): ... ce qu'il en est. Eh bien, monsieur Johansen, croyez-vous que nous aurons quelque

[Text]

ready even if . . . not getting into the two other items, the two contentious items or these two larger items, by next Tuesday?

Mr. Johansen: I think . . . well, the process I have already done. As far as the means of acquiring information, discussing things like burden of proof, index system fees, time limits, what the different witnesses have suggested, I have already written that out too, and the extensions, I am working on that now. So I think I could have possibly the whole thing put together for next Tuesday. The only thing, there would not be a translation available for Tuesday.

Mr. Bécharde: That is the problem. You mentioned it, it is the second time you mentioned that, and I was just about to suggest it should be in the two languages.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I agree, I quite agree.

Senator Godfrey: Well, I am not quite sure what the purpose is for next Tuesday. Would this be a full meeting or the steering committee?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): This would be a full meeting, if there was enough material ready which had been shown to the steering committee in advance. Or would you like . . . ?

Senator Godfrey: Well, I am not quite sure what the . . . Are we not going ahead with the idea of trying to get out an interim report just on the two items? Or what are we . . . ?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No. Well, my own view had been we would do . . . Certainly the two items are the most important; these other areas are incidental to and refer to it. They are not contentious and I think we could probably make recommendations along those lines; the thing that you mentioned and the other items. But the two items which are contentious and would take up the longest period of time are two of the exemptions in the court, the review process. Those will take a little longer.

• 1015

If we cannot have it in both languages, maybe we might have a meeting of the steering committee by next Tuesday and then have a tentative agreement to meet at least no later than two weeks. We might have the best part of the report, a good part of the report, ready by then in both languages.

Senator Lafond: Let us have it followed closely also, and put as much pressure as we possibly can on the translation process.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, all right.

Mr. McKinley: Yes, Mr. Chairman, I think we are hurrying Mr. Johansen a little bit too much to expect him to have something ready to go over, a complete issue to go over, by next Tuesday. I would suggest two weeks from today.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right.

Senator Lafond: Let the steering committee play it by ear and rehash it, and decide. That is why we have the steering committee now, so let them work.

[Translation]

chose de prêt mardi prochain, je ne parle pas nécessairement des deux points les plus difficiles ou qui demandent le plus de travail?

M. Johansen: Je pense . . . eh bien, le processus est déjà engagé. Je travaille actuellement sur les moyens d'obtenir de l'information, les questions comme le fardeau de la preuve, les frais pour le catalogue, les délais, les questions abordées par les témoins. J'examine aussi les exemptions. Je puis rassembler le tout pour mardi prochain. Le seul problème est que la traduction ne sera pas prête pour mardi.

M. Bécharde: C'est un problème. C'est la deuxième fois que vous y faites allusion. J'allais proposer justement que le document soit présenté dans les deux langues.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suis bien d'accord.

Le sénateur Godfrey: Je n'en sais pas plus long au sujet de mardi. Ce sera une réunion de tout le comité ou du sous-comité de direction?

Le coprésident (M. Baldwin): Il y aura une réunion de tout le comité s'il y a suffisamment de matière prête de l'avis du sous-comité de direction. Le sous-comité de direction l'aura vu d'avance. Préférez-vous plutôt . . .

Le sénateur Godfrey: Je ne sais plus . . . N'avons-nous pas décidé de produire un rapport préliminaire seulement sur ces deux points? Avons-nous plutôt . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Je pensais que nous devions . . . Ces deux points sont certainement les plus importants. Les autres s'y rattachent. Ils ne sont pas nécessairement difficiles. Nous pourrions par ailleurs faire cette recommandation dans le sens que vous avez indiqué. Nous pourrions aborder d'autres points également. Il reste que les deux questions qui prendraient le plus de temps seraient les dispenses et la procédure de révision.

Si nous n'avons pas les recommandations dans les deux langues, nous pouvons au moins tenir une réunion du sous-comité de direction mardi prochain. A ce moment-là, nous pouvons nous entendre sur une date. Nous ne devons pas dépasser deux semaines. La plus grande partie, la partie la plus importante du rapport, devrait être prête dans les deux langues d'ici là.

Le sénateur Lafond: Suivons la situation de près et insistons pour avoir la traduction le plus tôt possible.

Le coprésident (M. Baldwin): Certainement.

M. McKinley: Monsieur le président, je pense que nous pressons quelque peu M. Johansen lorsque nous lui demandons d'avoir le tout prêt pour mardi prochain. Je serais d'accord pour que nous nous réunissions plutôt dans deux semaines.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien.

Le sénateur Lafond: Laissons au sous-comité de direction le soin d'en décider. C'est son travail.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let Mr. Johansen get as much ready as he can for the steering committee. Then the steering committee can look at it and then we can proceed.

Senator Lafond: Then decide if we are ready for a meeting next week. If not, a week later.

Mr. McKinley: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Anything else? The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

Le coprésident (sénateur Forsey): Et que M. Johansen essaie d'avoir le plus de choses prêtes pour ce comité de direction. Le sous-comité de direction examinera les recommandations. Nous partirons de là.

Le sénateur Lafond: S'il n'est pas possible d'avoir une autre réunion la semaine prochaine, qu'elle ait lieu la semaine suivante.

M. McKinley: Très bien.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Autre chose? Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvel ordre.

APPENDIX "RSI-20"

THE NEW ZEALAND LAW JOURNAL 21 June 1977
MAKING GOVERNMENT ACCOUNTABLEA Comparative Analysis of Freedom of
Information Statutes—Part IBy JOHN McMILLAN of *New South Wales University*

This article is being published in three consecutive parts.

Part I — Introduction and Sweden

Part II — Finland, Norway, Denmark, Austria, France,
Holland, Canada and England

Part III — USA and Australia.

In the United States the cost of federal regulatory activities is increasing faster than the returns from sales of the companies being regulated (a). In 1965 the *US Federal Register*—which publishes daily the rules, regulations and announcements of the 1900 federal agencies—totalled 14,800 pages of fine print; by 1975 it had reached an annual volume of nearly 60,000 pages, including 25,000 new regulations. Even the rampant consumption of paper bespeaks this bureaucratic obesity: in 1972 alone in the US the Administration created 7 million cubic feet of records—in aggregate the federal departments possessed 90 billion pieces of paper (b).

American government has reached the absurd point where it is a growth industry. Smaller countries like Australia and New Zealand might elude the farcical extremes of this American growth, yet not the factor of growth itself nor the attendant problems of administrative accountability that it presents. In Australia, for instance, the proportion of Gross National Expenditure passing through the Federal Budget has increased in the space of two decades from roughly 21 percent to 30 percent. Even more important however is the fact that these resources are administered and allocated by a Public Service that was recently described by a Royal Commission as "like many other large organizations excessively centralised, excessively hierarchical, excessively rigid and inflexible, and excessively resistant to organisational change" (c).

New Zealand it seems has likewise seen the ascendancy of executive control. In a speech in September 1976 Mr. Michael Minogue, MP, referred to the familiar demise of representative democracy that has universally accompanied the wholesale delegation of power to the Executive branch of the State. He spoke with alarm about the "dangerous enhancement of the power of certain Government departments—of the bureaucracy. In other words there may be no effective executive, ministerial or Government control over the actions of State departments . . . There is in fact no element in Parliament capable of effectively checking the expansion and exercise of executive power" (d).

(a) Murray Weidenbaum, former US Assistant Secretary of Treasury, quoted by Eugene Guccione, Editor of *Mining Engineering*, in speech to Australian National Press Club on 26 August 1976.

APPENDICE «RSI-20»

NEW ZEALAND LAW JOURNAL LE 21 JUIN 1977
COMMENT OBLIGER LE GOUVERNEMENT À
RENDRE COMPTE?Étude comparative des lois sur la
liberté d'information—Partie IPar John McMillan de la *New South Wales University*

Cet article sera publié en trois parties consécutives.

Partie I—Introduction et Suède

Partie II—Finlande, Norvège, Danemark, Autriche, France,
Pays-Bas, Canada et Royaume-Uni

Partie III—États-Unis et Australie

Aux États-Unis, le coût d'application des mesures de réglementation fédérale, augmente plus rapidement que les recettes provenant des ventes des sociétés étant réglementées (a). En 1965, le *U.S. Federal Register* (Registre fédéral américain), qui publie tous les jours les règles, les règlements et les annonces des 1,900 organismes fédéraux, totalisait 14,800 pages imprimées en caractères fins et son volume annuel atteignait en 1975, presque 60,000 pages, y compris 25,000 nouveaux règlements. Même la consommation effrénée de papier confirme cette hypertrophie bureaucratique: en 1972, par exemple, le gouvernement américain a constitué 7 millions de pieds cubes de dossiers et au total, les ministères possédaient 90 milliards de documents (b).

Comble de l'absurde, le gouvernement américain est devenu une industrie de croissance. Des pays plus petits comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande peuvent échapper aux extrêmes grotesques de pareille croissance, mais non à la croissance elle-même ni aux problèmes de responsabilité administrative qui s'y rattachent. En Australie, la dépense nationale brute qui relève du budget fédéral est passée d'environ 21% à 30% en l'espace de 20 ans. Fait important, ces ressources sont gérées et réparties par une fonction publique semblable, d'après une description récente qu'en a faite une Commission royale d'enquête, «à bien d'autres organisations importantes qui sont excessivement centralisées, hiérarchisées, rigides et inflexibles et qui opposent une résistance farouche aux modifications d'ordre structurel» (c).

Il semble que la Nouvelle-Zélande assiste également à une escalade du contrôle exécutif. Dans un discours prononcé en septembre 1976, M. Michael Minogue, député, signalait que la démocratie véritable s'était émietée à la suite du transfert généralisé de la délégation de pouvoirs au profit du corps exécutif de l'État. Il dénonçait avec vigueur «le pouvoir accru dont disposaient certains ministères, et la bureaucratie en général. En d'autres termes, le contrôle exécutif, ministériel ou gouvernemental des activités des départements d'État peut être totalement inefficace . . . En fait, rien ne permet au Parlement de contrôler vraiment l'escalade et l'exercice du pouvoir exécutif» (d).

(a) Murray Weidenbaum, ancien secrétaire adjoint au trésor américain, cité par Eugene Guccione, rédacteur en chef de la revue *Mining Engineering*, dans

(b) H J Loenig, Assistant US Archivist for Records Management, *Interagency Symposium on Improved Administration of the Freedom of Information Act* (US Department of Justice, 1973) 145-146.

(c) *Report of the Royal Commission on Australian Government Administration* (AGPS, 1976) para 2.3.6 (hereafter RCAGA).

(d) *The Dominion*, 28 September 1976.

A salient concern of any democracy must be the control of power. In Commonwealth countries where the Westminster system has been adopted this concern becomes an acute problem. The Westminster conventions of Cabinet solidarity, Cabinet and ministerial responsibility, and public service anonymity and neutrality have had ascribed to them a mystical immutability by those Ministers and senior administrators who understand the potential which these conventions afford them for unbridled control in allocating national resources.

In the nineteenth century in England these conventions evolved as a means of controlling the Executive arm of government. Responsibility was exacted through the Minister; he could be called to account through questions in the Parliament and he could be forced to resign if his responsibility for administrative control was found wanting. In recognition of this political role of Ministers and of their own subsidiary or administrative tasks, public servants would be anonymous, neutral and would faithfully carry out the policies of the Minister.

The inapplicability of this system of control to contemporary government is clear. Tens of thousands of discretionary powers are now exercised by government departments—powers to grant and refuse benefits, privileges, subsidies and concessions; to control imports and exports; raise wages; fix prices; impose manifold conditions, obligations and liabilities; to control the quality, appearance and placement of public utilities, houses, streets and amenities; and to employ or dismiss a workforce, determine the standard of their living, the edibility of their food, and the existence or otherwise of their environment.

Ministers cannot conceivably control the exercise of these powers. Nor are they largely interested in doing so. Parliaments and governments are primarily interested in political management. It is in respect of that function that they are questioned by the Opposition and are assessed by the electorate every three years. In short, the principle of collective Cabinet responsibility is the only Westminster convention that is viable. The result is inherently dangerous because we "subsume all questions of inefficiency, error or the abuse of power beneath the political priorities established by parties for temporary political advantage . . . public accountability is minimal falling short of an ultimate test of power" (e).

The sanctity of the other conventions is nevertheless promoted for reasons that are subterranean. Anonymity means a refusal to admit the role of public servants in making decisions determining priorities and allocating resources, and a supplementary refusal by public servants to accept final responsibility. Anonymity also means isolation from the community, impersonality and concealment both of the dominant social groups that inhabit Government Administrations (f) and of

un discours prononcé le 26 août 1976 devant le Club de la presse nationale de l'Australie.

(b) H. J. Loening, archiviste adjoint à la gestion des archives (États-Unis), *Interagency Symposium on Improved Administration of the Freedom of Information Act* (Ministère de la Justice américain, 1973) 145-146.

(c) Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'administration gouvernementale australienne (AGPS, 1976) par. 2.3.6 (ci-après CREAGA)

(d) *The Dominion*, 28 septembre 1976

L'une des préoccupations majeures de toute démocratie porte sur le contrôle du pouvoir. Cette préoccupation pose de sérieux problèmes aux pays du Commonwealth qui ont adopté le modèle parlementaire britannique. Les ministres et les hauts fonctionnaires, qui ont compris que ce modèle leur permettrait de contrôler, sans retenue, la répartition des richesses nationales, confèrent à la solidarité et à la responsabilité ministérielles, ainsi qu'à la neutralité et à l'anonymat de la fonction publique, qui constituent l'essence même de ce modèle, une inaltérabilité mystique.

En Angleterre, ce modèle est devenu, au dix-neuvième siècle, un moyen de contrôler l'exécutif. Le ministre est devenu responsable. Il pouvait être appelé à rendre compte devant le Parlement en répondant à des questions et pouvait être contraint de démissionner si sa responsabilité en matière de contrôle administratif laissait à désirer. En reconnaissance de ce rôle politique qui jouaient les ministres et des propres fonctions auxiliaires ou administratives qu'ils assumaient, les fonctionnaires seraient anonymes, neutres et appliqueraient à la lettre les mesures adoptées par le ministre.

Il est évident que ce système de contrôle ne peut plus s'appliquer à un gouvernement contemporain. Les pouvoirs discrétionnaires qu'exercent actuellement les ministères ne se comptent plus: pouvoirs d'accorder ou de refuser des indemnités, des privilèges, des subventions et des concessions, de contrôler les importations et les exportations, d'augmenter les salaires, de fixer les prix, d'imposer diverses conditions, obligations et engagements, de contrôler la qualité, la conception et l'emplacement des services publics, des résidences, des rues et des commodités, d'embaucher ou de licencier la main-d'œuvre, de déterminer son niveau de vie, la comestibilité de ses produits alimentaires et le type de son environnement.

Les ministres ne peuvent pas, en toute logique, surveiller l'exercice de ces pouvoirs. La majorité d'entre eux ne le désire d'ailleurs pas. C'est la gestion politique qui intéresse en premier lieu les Parlements et les gouvernements. C'est précisément sur ce chapitre-là que l'opposition les harcèle et que les électeurs les jugent tous les trois ans. En résumé, la responsabilité ministérielle collective est la seule règle du modèle parlementaire de Westminster qui soit viable. Les conséquences en sont dangereuses car nous «dissimulons l'inefficacité, l'erreur ou l'abus de pouvoir derrière les priorités politiques établies par les parties cherchant à bénéficier d'un avantage politique temporaire . . . la responsabilité publique est minime et dépourvue d'un ultime critère de pouvoir» (e).

L'inviolabilité des autres règles parlementaires est néanmoins encouragée pour des raisons obscures. L'anonymat permet de dissimuler le rôle que jouent les fonctionnaires lorsqu'ils prennent des décisions, définissent des priorités et affectent des ressources, mais il permet également aux fonctionnaires de ne pas assumer la responsabilité finale de leurs actes. L'anonymat signifie également l'isolement de la collectivité, l'impersonnalité et la dissimulation des groupes sociaux

the values which consciously or unconsciously, those Administrations espouse. Neutrality means silence, deference to the Minister, uniformity, and the discouragement of internal dissent. Individual ministerial responsibility only requires that ministers accept responsibility for errors of their own or errors that have necessarily occurred in administering the directions or policies given or dictated by the Minister—but even here, it only means imputation of blame after the event. Ministerial responsibility also means that a Minister will take corrective action where maladministration is exposed, but again it does not mean that there is any direct and regularly asserted control from the outset over the myriad steps and actions occurring during government administration.

(e) H. Emy, *The Public Service and Political Control: the Problem of Accountability in a Westminster Style System with Special Reference to the Concept of Ministerial Responsibility* (1975) para 5.6.7 (reprinted in Appendix Vol 1B to Report of RCAGA).

(f) See RCAGA Report, note (c) *supra*, at paras 2.4.3—2.4.5.

In aggregate, the conventions mean the conscious perpetration of a myth that the Government is a pyramidal hierarchy in which decisions are made by a small group at the apex who are fully accountable for what they do in the parliamentary forum. Above all, anonymity, neutrality and collective and individual ministerial responsibility mean secrecy.

New devices are needed to ensure that decisions of the Administration are made responsibly and that those who make them are accountable in some way to the public whom they serve. One priority must be parliamentary reform—the institution of an effective committee system where Ministers and public servants can be searchingly questioned about government administration; insistent demand by parliamentarians for more information about the administration of existing policies and the formulation of new ones; and a vigorous reassertion by Parliament of its role in devising legislation, controlling the Cabinet, and supervising the Administration. Parliament alone in our system has the capacity to retrieve society from recurrent wars, polluted streams, inedible foodstuffs, desecrated forests, corporate myopia, and bureaucratic blight, and the pre-eminence of its role should be continually asserted.

Reforms lying in the realm of public administration are also needed. The recent Royal Commission into Australian Government Administration, for instance, laid great stress on the development of a system of Forward Estimates (g). Basically this is a system of long-term estimates of the finance and manpower needed to meet objectives that are defined with some particularity, and are prepared by Ministers and staff at all levels within guidelines set by Cabinet defining the proportion of Government resources to be allocated to different purposes, and are prepared for submission to and approval by Cabinet. They would mend the present short-term and ad hoc financial planning that results from the Annual Budget process, embody the government's priorities, clarify objectives, transform those objectives into programmes designed to achieve them, provide a touchstone against which efficiency in the use of resources could be measured, and provide a framework in which the power to implement various segments of the

dominants qu'abritent les administrations publiques (f), et des valeurs qu'elles adoptent consciemment ou inconsciemment. La neutralité est synonyme de silence, de respect dû au ministre, d'uniformité et de dissuasion de toute opposition interne. La responsabilité ministérielle individuelle exige seulement des ministres qu'ils acceptent la responsabilité de leurs erreurs ou des erreurs commises en appliquant les directives qu'ils ont données ou dictées, mais même dans ce cas, le blâme ne leur est imputé qu'après coup. La responsabilité ministérielle signifie également qu'un ministre devra redresser la situation en cas de mauvaise gestion, mais une fois de plus, cela ne signifie pas que les mesures prises seront contrôlées dès leur adoption et qu'elles seront régulièrement soutenues.

(e) H. Emy, *The Public Service and Political Control: The Problem of Accountability in a Westminster Style System with Special Reference to the Concept of Ministerial Responsibility* (1975) par. 5.6.7 (réimprimé à l'annexe, Vol 1B, du rapport de la CREAGA)

(f) Voir Rapport de la CREAGA, renvoi (c) ci-dessus, aux paragraphes 2.4.3 à 2.4.5.

En somme, ces règles parlementaires perpétuent consciemment le mythe selon lequel le gouvernement est une hiérarchie pyramidale au sein de laquelle les décisions sont prises par une élite entièrement responsable devant le Parlement. L'anonymat, la neutralité et la responsabilité ministérielle à titre collectif et individuel sont avant tout synonymes de secret.

De nouvelles mesures sont nécessaires pour s'assurer que les décisions que prend le gouvernement le sont de manière responsable et que les décisionnaires doivent rendre compte d'une façon ou d'une autre devant le public qu'ils servent. La priorité doit être donnée à la réforme parlementaire: une commission où les ministres et les fonctionnaires pourraient être interrogés sur les moindres détails de l'administration publique devrait être créée; les parlementaires devraient sans cesse exiger des renseignements supplémentaires sur la gestion des programmes existants et sur l'élaboration de nouveaux programmes; le Parlement devrait à nouveau exercer vigoureusement son rôle qui est de légiférer, de contrôler le Cabinet et de surveiller l'administration. Le Parlement peut, à lui seul, sauver la société des guerres périodiques, des cours d'eau pollués, des produits alimentaires immangeables, des forêts dégradées, de la myopie commerciale et du fléau bureaucratique; en outre, la prééminence de son rôle devrait être constamment affirmée.

L'administration publique a également besoin de réformes. La Commission royale qui a récemment enquêté sur l'administration gouvernementale australienne a fortement insisté sur la nécessité de mettre sur pied un système de planification à long terme (g). Il s'agit en gros d'un système de prévisions à long terme des ressources et de la main-d'œuvre qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs définis avec une certaine précision. Ces prévisions sont préparées par les ministres et leurs collaborateurs à tous les échelons et s'inscrivent dans le cadre des directives, établies par le Cabinet, qui déterminent la proportion des ressources publiques affectées à diverses fins. Elles sont ensuite présentées pour approbation au Cabinet. Ces mesures amélioreraient l'actuelle planification budgétaire spéciale et à court terme qui découle du budget annuel, renfermeraient les priorités du gouvernement, éclairciraient les objectifs, les transformeraient en programmes dont le but serait de les atteindre, fourniraient une pierre de touche qui permettrait

programmes could be delegated to officials at all levels, who could then be held responsible for the efficiency and quality of their own work. Similar recommendations of the Royal Commission which are important in this area include ones for much greater delegation of power and initiative to officials at all levels, devolution of power away from the centre, improved flow of information among all levels of the Administration, regular audits of efficiency carried out by departments and the Auditor-General, preparation by all departments of informative annual reports, and improved contact with the community.

(g) *Id.* para 3.3.

Legislative innovations are another important reform. An ombudsman and a general system of administrative appeals on both law and merits are clearly important if there is to be some external control over administrative processes and decision-making, and some device to minimise the inherent potentiality for maladministration. That both Australia and New Zealand are approaching such a system of control reflects a realistic judgment that the traditional means for ensuring administration accountability are inadequate.

But by far the most pressing legislative reform is the enactment of freedom of information legislation. This will not be a panacea for the ills of secrecy, but it will mandate a system of enforced openness—openness that is not dependent upon the fickle whim, the hollow rhetoric or the shady promise of an aspiring politician. Properly drafted legislation can ensure the routine disclosure of such things as the reports from internal committees and task forces and outside advisory bodies; the other factual and statistical material from which policy ideas germinate; feasibility studies; cost/benefit analyses; efficiency audits; government contracts and leasing arrangements; the internal law that is applied in the administration of legislation conferring benefits, subsidies, rights and privileges upon the community; inspection reports prepared by agencies regulating environmental, industrial, agricultural and health laws; economic forecasts; consumer test reports, environmental impact statements, much of the innocuous yet classified information; and it can ensure that the archival period relating to the ultimate release of information is substantially reduced.

“Publicity”, in the words of Justice Brandeis of the US Supreme Court, “is justly commended as a remedy for social and industrial disease. Sunlight is said to be the best disinfectant and electric light the most efficient policeman.” Openness is of considerable importance in reforming the processes of government administration. Openness can explode the myths about ministerial involvement in administration; it can expose the considerable research that is at the basis of most decisions and which can effectively pre-empt political decisions; it can reveal inadequacies in research, the persistence of some bureaucratic values or permanent departmental lines, and in

d'évaluer l'efficacité en matière d'utilisation des ressources et procureraient un cadre dans lequel le pouvoir de mettre en œuvre certaines parties des programmes serait délégué aux fonctionnaires de tous les paliers, qui pourraient alors être rendus responsables de l'efficacité et de la qualité de leur propre travail. La Commission royale d'enquête recommande également qu'une délégation de pouvoir et que des initiatives accrues soient accordées aux fonctionnaires à tous les échelons, que le pouvoir soit décentralisé, que la diffusion des renseignements à tous les niveaux de l'administration soit mieux organisée, que des rapports d'efficacité soient rédigés régulièrement par les ministères et par le Vérificateur général, que des rapports annuels soient préparés par tous les ministères et que les relations avec la collectivité soient améliorées.

(g) *idem*, paragraphe 3.3

Les innovations en matière législative constituent une autre réforme importante. Des mesures telles que la nomination d'un protecteur du citoyen et l'élaboration d'une procédure généralisée d'appels administratifs sur le fond et la forme revêtent un caractère important s'il doit y avoir un contrôle externe des méthodes et des prises de décisions administratives et si l'on veut diminuer les risques de mauvaise gestion. Le fait que l'Australie et la Nouvelle-Zélande se soient dotées d'un système de contrôle similaire indiquent que les moyens traditionnels visant à assurer la responsabilité de l'administration présentent de sérieuses lacunes.

Toutefois, la réforme législative la plus urgente et de loin reste l'adoption d'une loi sur la liberté d'information. Cette loi n'enrayera pas le fléau que représente le secret mais elle assurera une accessibilité qui aura force exécutoire et qui ne reposera pas sur les lubies, les discours creux ou les promesses douteuses d'un politicien ambitieux. Une loi rationnelle permettra de publier les rapports des comités internes et des groupes d'étude ainsi que des organismes consultatifs indépendants, les données concrètes et statistiques qui donnent naissance aux programmes ultérieurs, les études de faisabilité, les analyses coûts/rentabilité, les rapports d'efficacité, les contrats et les accords de concession du gouvernement, la régie interne qui se rapporte à l'application des textes législatifs donnant droit aux avantages, subventions, droits et privilèges destinés à la collectivité, les rapports d'inspection préparés par les organismes réglementant les lois écologiques, industrielles, agricoles et sanitaires, les prévisions économiques, les rapports d'essais à la consommation, les perspectives d'ambiance et les renseignements insignifiants mais pourtant cotés. Cette loi peut également réduire sensiblement la durée d'application des cotes de sécurité.

Selon le juge Brandeis de la Cour suprême des États-Unis «la publicité sert à juste titre de remède aux fléaux sociaux et industriels. La lumière naturelle reste la meilleure force de dissuasion et la lumière artificielle le meilleur moyen de faire régner l'ordre». L'accessibilité est d'une importance considérable si l'on veut réformer l'administration publique. Elle peut détruire le mythe de la participation ministérielle à l'administration; elle peut dévoiler les recherches considérables qui donnent lieu à la plupart des décisions et qui peuvent entraîner des décisions politiques; elle peut démasquer les lacunes qui existent en matière de recherche et d'efficacité administrative

efficiencies in administration; it can establish a climate in which parliamentary initiative can be restored; and, above all, it can bring into the decision-making process fresh ideas, disgruntled citizens and an appreciation of community wishes.

In this way freedom of information legislation can have a therapeutic effect, not because the disclosure of one document will cause the transmogrification of the Administration, rather because the legislation will be antithetical to the continuance of some of its disagreeable features. For instance, recently in Australia the Report of the Auditor-General recorded a litany of waste and mismanagement by some departments. Among the revelations were that the Department of Aboriginal Affairs wasted \$162,000 after cancelling a contract for the building of a hovercraft; Foreign Affairs spent \$193,000 on renovations to overseas properties that were bought on the basis of inadequate reports; Education failed to recover more than \$1 million in overpayments to tertiary students; and Defence could not account for more than \$34 million worth of spare parts. The mere discovery and publication of these facts by the Auditor-General was probably sufficient to cause a general re-examination within the Service of the value of efficiency. Equally, in a system where enforced disclosure is the rule, officials are more likely to feel accountable, and thus appreciate their responsibility.

Freedom of information legislation is needed for other reasons as well. Importantly, it concedes some initiative to the citizenry. It allows them to evaluate government on their own terms and by the methods of their choice, and it will have a corresponding impact on their interest and attitudes. Reference can be made to experience under the American Freedom of Information Act to support this claim. Not until Congress confirmed that there was a community right of access to Government documents was that right recovered by many individuals. The 1974 amendments to the Act, by which Congress reaffirmed and repaired the citizen's right of access, has led to a substantial increase in the number of requests. Congressman Moorehead, the Chairman of the House of Representatives sub-committee which investigates the operation of the Act has spoken of the growing trend by citizens to insist on disclosure of information and of "the growing sophistication of the individual citizen, the private interest research group, and the newsman", in the use of the Act (h). Organisations such as Ralph Nader's Freedom of Information Clearing House are now taking a full-time interest in opening government files which have been locked for decades.

(h) Interagency Symposium, note (b) supra, at 15.

Similarly in other areas of government reference can be made to much-vaunted reforms that have failed or been counter-productive because they excluded the participation of the beneficiaries of the reform. In the field of racial discrimination, for instance, solutions that have employed orthodox legal

ou la persistance de certaines valeurs bureaucratiques ou de méthodes ministérielles permanentes; elle peut reconstituer une ambiance au sein de laquelle l'initiative parlementaire sera rétablie et, surtout, elle peut apporter au processus décisionnel des idées neuves, y faire participer des citoyens mécontents et juger les désirs de la collectivité.

Une loi sur la liberté d'information peut ainsi avoir un effet thérapeutique, non pas parce que la divulgation d'un document provoquera la métamorphose de l'administration, mais parce que la loi sera antithétique à la poursuite de certains de ses traits déplaisants. En Australie, récemment, le rapport du Vérificateur général dévoilait que certains ministères ne cessaient de gaspiller les deniers publics et faisaient étalage de gestion médiocre. C'était le cas notamment du ministère des Affaires aborigènes, qui a gaspillé \$162,000 en décidant d'annuler un contrat de construction d'un aéroglisseur. Le ministère des Affaires étrangères a dépensé \$193,000 pour rénover des propriétés à l'étranger qui avaient été achetées sur la base de rapports incomplets. Le ministère de l'Éducation n'a pas réussi à récupérer plus d'un million de dollars de rétributions excessives à des étudiants du secteur tertiaire. Enfin, le ministère de la Défense n'a pas pu expliquer une commande de plus de \$34 millions de dollars de pièces de rechange. Il a probablement suffi au Vérificateur général de découvrir et de publier ces faits pour que l'efficacité du service soit réexaminée. Ainsi, dans un système où la divulgation ayant force exécutoire est la règle, les hauts fonctionnaires se sentent vraisemblablement plus responsables et apprécient davantage la responsabilité qui leur est confiée.

Une loi sur la liberté d'information est nécessaire pour d'autres raisons également. Elle accorde une certaine initiative aux citoyens. Elle leur permet d'évaluer l'efficacité du gouvernement selon leurs propres critères qui se répercute ensuite sur leur intérêt et leur comportement. On peut citer à cet égard la *Freedom of Information Act* (Loi concernant la liberté d'information) qu'ont adoptée les États-Unis. Ce n'est qu'après que le Congrès eut confirmé l'existence d'un droit collectif d'accès aux documents du gouvernement que les citoyens purent en bénéficier. Les modifications apportées à la Loi en 1974, qui ont permis au Congrès de réaffirmer le droit des citoyens de consulter les documents du gouvernement, ont provoqué une augmentation sensible du nombre de demandes. M. Moorehead, membre du Congrès et président du sous-comité de la Chambre des représentants qui enquête sur l'application de la loi a déclaré que les citoyens insistaient de plus en plus pour que tous les renseignements soient divulgués et que «le citoyen, le groupe de recherche pour la défense des intérêts privés et le journaliste manifestaient un intérêt croissant» pour la loi (h). Des organisations telles que la *Freedom of Information Clearing House* de Ralph Nader s'intéressent activement aux dossiers du gouvernement qui ont été soustraits au public pendant des dizaines d'années.

(h) Interagency Symposium, renvoi (b) ci-dessus, 15.

De même, dans d'autres sphères du gouvernement, des réformes vantées avec excès se sont soldées par un échec complet ou n'ont pas donné les résultats escomptés car les principaux intéressés en avaient été exclus. Dans le domaine de la discrimination raciale, par exemple, les solutions qui se sont

institutions and devices which are "bureaucratic, legalistic, administered, paternalistic, complaint-based and adversary, operated and controlled by bureaucrats and lawyers, professionals who by their training are least-fitted to express the flexibility required for the resolution of conflicts essentially of a social, economic, psychological and cultural nature" (i), have a consistent record of failure and at times have exacerbated the tensions they were designed to remove. More immediately, many open government reforms have left the community feeling more impotent and more estranged because they have involved little more than snowing them with a galaxy of reports, pamphlets, press releases and ministerial statements, yet with no indication that the Administration would listen to or involve those to whom the information was dictated (j).

Lastly, freedom of information legislation is needed for a variety of individual reasons. Parliamentarians and the community have a "right to know" what the government is doing, else ignorance, distrust and malevolence may flourish; social scientists must be able to share in the results of the largest social laboratory in the country; reporters and broadcasters must escape the dependence on selective and politically-timed releases, the ubiquitous leak, and the chance, sensational discovery; lawyers are currently hampered in their advocacy of clients' interests by the rules of Crown privilege; individuals adversely affected by an administrative decision at present may never know the reasons why or the internal rules in accordance with which the decision was purportedly made; historians must presently prepare a less than full account of recent events; the community might silently suffer a massive invasion of personal privacy and political liberty at the hands of law enforcement and security intelligence agencies; and natural scientists suffer too as the following observation by a scientist appearing before the US House Sub-Committee on Government Operations indicates:

"The really significant new concepts of science are often, if not always, the association of widely diverse facts and ideas that may not hitherto have seemed remotely connected. Such ideas as the laws of mechanics and the concepts of space and time derived from astronomy, together with the work of Planck on high temperature radiation, led Einstein to postulate the equivalence of mass and energy. On this concept is based the development of nuclear energy. Yet today, any intelligent military organisation, operating under the present security rules, would certainly classify the equivalent of Planck's work so that it would be denied to a potential Einstein" (k).

Freedom of information legislation is one of the answers that has been adopted by Sweden, Finland, Norway, Denmark, the US Federal government, and at least 46 of the US State governments, and is a proposed solution in Holland, Canada, France, England and Australia.

Sweden (l)

It is fashionable in any essay on social reform, on the one hand, to refer to Sweden as the exemplar of a progressive

appuyées sur des institutions et des moyens juridiques orthodoxes qui sont «bureaucratiques, légalistes, dirigistes, paternalistes, récriminatoires et antagonistes, exploitées et contrôlées par des bureaucrates et des avocats, des professionnels qui, par leur formation, sont le moins aptes à adopter la souplesse requise pour résoudre les conflits de nature essentiellement sociale, économique, psychologique et culturelle» (i), ont toujours échoué lamentablement et ont parfois exacerbé les tensions qu'elles étaient censées supprimer. Plus récemment, de nombreuses réformes sur l'accessibilité aux documents du gouvernement ont laissé à la collectivité l'impression d'être encore plus impuissante et plus aliénée car elles n'ont fait que l'enveler sous une masse de rapports, brochures, communiqués de presse et déclarations ministérielles, sans indiquer toutefois que le gouvernement écouterait ceux à qui les renseignements étaient destinées ou les y associerait. (j)

Enfin, une loi sur la liberté d'information est nécessaire pour toute une série de raisons. Les parlementaires et la collectivité ont «le droit de savoir» ce que le gouvernement fait, si l'on ne veut pas voir fleurir l'ignorance, la méfiance et la malveillance. Les sociologues doivent pouvoir dire leur mot à propos du plus grand laboratoire social du pays; les journalistes de la presse écrite et parlée doivent se méfier des communiqués soigneusement choisis et qui tombent à une heure politique opportune, de la fuite omniprésente et de la découverte sensationnelle de documents; les privilèges de la Couronne gênent les avocats dans la défense des intérêts de leurs clients; les personnes visées par une décision administrative qui leur est défavorable peuvent ne jamais connaître si les raisons pour lesquelles cette décision a été prétendument prise ni les règlements internes qui l'on régie; les historiens doivent à l'heure actuelle préparer un rapport des événements récents qui est loin d'être complet; les organismes chargés d'appliquer la loi, et les services de renseignements pourraient porter atteinte à la vie privée et aux libertés politiques de la collectivité. Les biologistes souffrent également comme en témoigne l'observation suivante fait par un savant qui comparaisait devant le *House Sub-Committee on government Operations* des États-Unis:

«Les nouveaux concepts scientifiques réellement importants consistent souvent, sinon toujours, en l'association d'idées et de faits divers qui n'avaient jamais semblé avoir jusque-là de rapport quelconque. Ces idées telles que les principes de la mécanique et la conception de l'espace et du temps qui proviennent d'observations astronomiques, associées aux travaux de Planck sur l'énergie rayonnante, ont amené Einstein à postuler la théorie de la relativité. Pourtant aujourd'hui, toute organisation militaire digne de ce nom, obéissant aux règles actuelles en matière de sécurité, coterait les travaux d'un autre Planck de telle façon qu'un nouvel Einstein ne pourrait pas y avoir accès». (k)

La Suède, la Finlande, la Norvège, le Danemark, le gouvernement fédéral américain et au moins 46 de ses États ont adopté, chacun, une loi sur la liberté d'information tandis que les Pays-Bas, le Canada, la France, l'Angleterre et l'Australie envisagent de suivre cet exemple.

Suède (l)

democratic State, yet, on the other hand, to dismiss its achievements as being too successful to be emulated in less innovative countries. Whilst Sweden's achievements in the field of open government could undoubtedly be attributed to historical and cultural factors that might not be repeated abroad, nevertheless these factors unfold certain lessons which—as I shall presently explain—should be instructive elsewhere.

A further reason given for discounting Swedish achievements is the different constitutional arrangement of their government. Though Sweden has a Cabinet system of government based on the parliamentary executive, it does not have other features of Westminster government. The principal reason is the different organisation of its Administration. The departments of State presided over by Ministers are very small and are substantially policy oriented. The work of administration—of administering schemes, executing the law, making decisions, and commenting on proposed policies—is carried out by administrative boards that are largely autonomous and independent of central or ministerial control. As many as 15 boards might be attached to a Ministry. Equally, a familiar recent innovation is to entrust the preparatory work on legislative reform or policy formulation to commissions of enquiry, whose membership may comprise parliamentarians, civil servants from the relevant departments and boards, and representatives from outside interest groups.

(i) B. Kelsey, "Racial Discrimination: A Radical Perspective" (1975) 1 UNSWLJ 91.

(j) This contention is illustrated in a forthcoming article by this author in (1977) *Federal Law Review*.

(k) Quoted in E. Campbell, "Public Access to Government Documents" (1967) 41 ALJ 73, 77.

(l) Translated literature on Swedish open government is relatively sparse, and much of it is general and—in places—contradictory. Consequently some of my account is generalised. Partly as a result of this, and also because I have only set out to highlight interesting features of their system, footnoting has been kept to a minimum. The more important Swedish laws on openness are reproduced in S. V. Anderson, "Public Access to Government Files in Sweden" (1973) 21 Am J of Comp Law 419, 450-463. Other reference sources that have been used are N. Herlitz, "publicity of Official Documents in Sweden" (1958) Pul L 50; N. C. M. Elder, *Government in Sweden—The Executive at Work* (1970); Evidence given by D. C. Rowatt before Canadian Joint Committee on Regulations and Statutory Instruments, 25 February 1975; B. Wennergren, "Civic Information—Administrative Publicity" (1970) 36 Int Rev of Admin Sciences, No 3; papers presented at the Colloquy of the Council of Europe on Freedom of Information held at the University of Graz, 21-23 September 1976; UK Commission on the Constitution, *Regionalism and the Publicity Principle in Sweden* (1973); and *Facts Sheets and Current Sweden*, which are pamphlets issued by the Swedish Embassy. (Thanks also to Peter Wildblood of the Faculty of Law, UNSW, for the use of some of his notes on Sweden.)

As a result of this separation of the political and administrative functions of government there is nothing approaching individual ministerial responsibility for the work of civil servants: "The parliamentary responsibility of the government does not stretch to the decisions of subordinate authorities" (m). Collective responsibility of the Cabinet is the only comparable convention.

Control of administration and the correlative accountability of civil servants is achieved in other ways. Many of the methods are familiar to us, and include the establishment by

On ne tient pas compte non plus des réalisations suédoises parce que la forme de gouvernement y est différente. Bien que la forme de gouvernement y est différente. Bien que le gouvernement suédois soit un régime de type parlementaire, celui-ci n'a pas adopté les autres traits du modèle parlementaire britannique. Cela s'explique essentiellement du fait que son administration est organisée différemment. Les départements d'États que président des ministres sont très petits et sont orientés vers l'action. Le travail administratif qui consiste à administrer les programmes, à appliquer la loi, à prendre des décisions et à commenter les mesures proposées est accompli par des commissions administratives qui sont en grande partie autonomes et indépendantes du pouvoir central ou ministériel. Quinze commissions peuvent être rattachées à un ministère. De même, une innovation récente consiste à confier la préparation des réformes législatives ou l'élaboration des programmes à des commissions d'enquête, composées de parlementaires, de fonctionnaires appartenant aux ministères ou aux commissions intéressés, et de représentants de groupes d'intérêts indépendants.

(i) B. Kelsey, *Racial Discrimination: A Radical Perspective*, (1975) 1 UNSWLJ 91.

(j) Un article rédigé par le même auteur et qui paraîtra prochainement dans la *Federal Law Review* (1977) illustre cette affirmation.

(k) cité dans E. Campbell *Public Access to Government Documents*, (1967) 41 ALJ 73, 77.

(l) Les documents sur l'accessibilité du gouvernement suédois qui ont été traduits sont relativement rares et la plupart d'entre eux sont de caractère général et parfois contradictoires. Par conséquent, certains aspects de mon rapport sont très généraux. C'est en partie pour cette raison et également parce que je n'ai voulu montrer que les traits intéressants du système de gouvernement suédois que les renvois en bas de page sont peu nombreux. Les lois suédoises les plus importantes sur l'accessibilité sont reproduites dans l'ouvrage de S. V. Anderson, *Public Access to Government Files in Sweden*, (1973) 21 Am J. of Comp Law 419, 450 à 463. Je me suis également inspiré de l'ouvrage de N. Herlitz, *Publicity of Official Documents in Sweden—The Executive at Work*, (1970); des témoignages de D. C. Rowatt devant le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, Canada, 25 février 1975; de l'ouvrage de B. Wennergren, *Civic Information—Administrative Publicity*, (1970) 36 Int Rev of Admin Sciences, no 3; des documents présentés lors du colloque sur la liberté d'information, organisé par le Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à l'Université de Graz du 21 au 23 septembre 1976; des débats de la Commission britannique sur la Constitution, *Regionalism and the Publicity Principle in Sweden*, (1973); de *Facts Sheets* et de *Current Sweden*, brochures publiées par l'ambassade de Suède. (Je remercie également M. Peter Wildblood, de la Faculté de droit de la UNSW, de m'avoir prêté certaines de ses notes sur la Suède.)

En raison de cette séparation des fonctions politiques et administratives du gouvernement, la responsabilité ministérielle individuelle du travail des fonctionnaires n'existe pratiquement pas: la responsabilité parlementaire du gouvernement ne s'étend pas aux décisions prises par des autorités subalternes. (m) La responsabilité collective du Cabinet est la seule règle parlementaire comparable.

Il existe d'autres méthodes pour contrôler l'administration et la responsabilité des fonctionnaires qui en découle. La plupart nous sont connues et comprennent notamment l'adoption par

Parliament of a general framework of laws, regulations, and Royal Instructions within which administrative authorities must operate; parliamentary control of supply; the Organisation and Methods Office and the National Audit Office, which are both attached to the Finance Ministry; a comprehensive system of administrative appeals, under which any person who is directly affected by a decision may appeal on the law or the merits; and the office of Ombudsman, who has extensive powers to inspect documents and attend the deliberations of judges and administrative officials, initiate investigations at the complaint of a citizen or of his own motion, and prosecute officials who have acted illegally or have neglected their duties. These controls are supplemented, first, by the laws on openness, which allow public scrutiny of government activities, and secondly, by a code of disciplinary and criminal offences applying to civil servants—for instance, it is as much a criminal offence to withhold public information as it is to disclose secret information.

In sum, then, Sweden has a system involving personal accountability of civil servants and an absence of an omnipotent Government Executive. Why this point of differentiation should be a sufficient justification for explaining away their law on openness is not clear (n). One of the very reasons for enacting freedom of information legislation is to introduce—albeit indirectly—a measure of public scrutiny and individual responsibility that is sadly lacking in any Westminster system. To argue that Swedish experience is not transferable is, in truth, to contend that strong ministerial control is preferable to any other means of regulation. However, ministerial control in our system means, by and large, that any error in administration that is disclosed is debated in the context of an Opposition challenge to the Government, rather than in reference to the error itself. Supervision of work is otherwise absent—as an example, a United Kingdom tribunal of enquiry investigating the collapse in 1971 of the Vehicle and General Insurance Company estimated that “well under one percent” of the work of the Department of Trade and Industry would normally be referred to a Minister (o). Lastly, a point which should perhaps be mentioned is that Commonwealth countries are increasingly transferring functions to independent statutory authorities (similar to the Swedish administrative boards). That laws requiring openness have never been applied to these authorities is indicative of an ingrained dislike of such laws—not of any unique features of our system that are incompatible with openness.

(m) Elder, note (1) supra, at 71.

(n) See, eg, *Report of the UK Franks Committee on Section 2 of the Official Secrets Act 1911* (1972) Cmnd 5104, paras 81-84.

(o) See Emy, Note (e) supra, at paras 2.21-2.27.

The Swedish law on openness (called the “publicity principle”) is contained in the *Freedom of the Press Act*. It is one of four Acts which together comprise the Constitution, and as such it is an entrenched law which can only be amended by special process (by two successive Parliaments with an intervening general election). The present Act was enacted in 1949, although other versions were enacted as early as 1766.

le Parlement d'un ensemble de lois, de règlements et d'instructions royales que l'administration doit respecter, le contrôle parlementaire des crédits budgétaires, le bureau de l'Organisation et des Méthodes et le Bureau national de vérification qui sont tous deux rattachés au ministère des Finances, un système global d'appels administratifs, en vertu duquel toute personne directement atteinte par une décision peut en appeler sur le fond ou la forme, et le Bureau du protecteur du citoyen qui dispose d'un pouvoir très vaste, et peut notamment vérifier les documents, assister aux délibérations des juges et des agents administratifs, procéder à des enquêtes en cas de plainte des citoyens ou de son propre chef et intenter une action en justice contre des fonctionnaires qui ont agi illégalement ou qui n'ont pas assumé leurs fonctions. A ce contrôle s'ajoutent la législation sur l'accessibilité, qui permet de vérifier les activités du gouvernement, et un code d'infractions disciplinaires et criminelles qui s'applique aux fonctionnaires—on peut, par exemple, tout aussi bien commettre une infraction criminelle en refusant de dévoiler des renseignements publics qu'en divulguant des renseignements secrets.

En résumé, la Suède a un système de gouvernement qui repose sur la responsabilité individuelle des fonctionnaires et sur l'absence d'un exécutif omnipotent. On ne comprend pas très bien pourquoi cette différence suffit à dénigrer sa législation sur l'accessibilité des documents. (n) L'adoption d'une loi sur la liberté d'information est nécessaire afin d'y introduire—bien qu'indirectement—la notion d'examen public et de responsabilité individuelle, qui fait gravement défaut dans le modèle parlementaire britannique. Prétendre que l'expérience suédoise ne peut pas être appliquée ailleurs revient à affirmer en fait qu'un contrôle ministériel important est préférable à tout autre mode de réglementation. Cependant, le contrôle ministériel, dans notre régime, signifie que toute erreur administrative qui est divulguée, fait l'objet d'un débat sous forme de duel entre l'opposition et le gouvernement plutôt que sur l'erreur elle-même. Il n'existe aucun autre contrôle du travail, comme l'a souligné un tribunal britannique qui enquêtait sur la faillite, en 1971, de la *Vehicle and General Insurance Company* et qui estimait que le ministre prenait connaissance de «moins de 1 p. 100 du travail du ministère de l'Industrie et du Commerce». (o) Enfin, il faut noter au passage que les pays du Commonwealth confient de plus en plus de fonctions à des autorités constitutionnelles indépendantes, similaires aux commissions administratives suédoises. Que les lois exigeant l'accès aux documents n'aient jamais été appliquées à ces autorités traduit le profond mépris que suscitent ces lois et non le fait que notre système de gouvernement comporte des caractéristiques incompatibles avec le principe de l'accessibilité.

(m) Elder, renvoi (1) ci-dessus, 71.

(n) Voir, par exemple, le *Report of the UK Franks Committee on Section 2 of the Official Secrets Act 1911*, (1972) Cmnd 5104, par. 81 à 84.

(o) Voir Emy, renvoi (e) ci-dessus, par. 2.21 à 2.27.

La loi suédoise sur l'accessibilité des documents (intitulée le «principe de publicité») fait partie de la loi dite *Freedom of the Press Act*. Cette loi est l'une des quatre lois qui, prises ensemble, forment la Constitution, et elle ne peut, en tant que telle, être modifiée que par un processus spécial, soit par deux législatures consécutives entre deux scrutins. La loi actuelle a

The Act applies to all organs within the State, including Parliament, the Courts, local authorities, and such groups as police-officers and stationmasters. Administration of the law is simple: a person makes a request to inspect or to be supplied with a copy of a document and the official who is entrusted with the care of the document has a duty to deliver it if it is not exempt from disclosure "immediately or as soon as possible". This decision has to be made even though the document may have been generated by another authority. There is a fee for copying documents, but no inspection fee.

Usually, an official who must decide whether to grant access will be a subordinate official, but (s)he must nevertheless make a legally defensible decision else investigation by the Ombudsman or disciplinary action may result. In doubtful cases, an official may refer the request to his agency for decision, "provided that this is possible without undue delay". If access is denied, an appeal may be taken to the appropriate administrative tribunal, unless the denial is made by a Minister. However, Ministers make few decisions; they are mostly made in the independent administrative boards.

As a general rule, an official has no discretion in deciding whether to release a document which is exempt from disclosure. This arises because the exemptions are drafted in a prohibitive form, providing either that documents shall not be disclosed in advance of a certain date unless a particular body decides otherwise, or that such a body may require the documents to be withheld for a defined period. The body with power to issue such instruction varies, being the King in some cases, the authority having the control of the document in others, and in many cases where a document relates to a particular individual, that individual. In turn, this prohibitive nature of the exemptions means that an appellate body reviewing a denial will be confined to interpreting the Act and any regulations issued pursuant to it, and will be deprived of any general discretion to order the release of exempt documents.

The other notable feature of administration regulated by the Act is the classification system. The Act provides that a secrecy stamp shall not bind any officer, unless the stamp is on a document relating to defence or foreign affairs. In that case, the question of disclosure is to be decided by the authority that stamped the document. To further discourage the misuse of such markings the Act provides that any such stamp "shall refer to the provision of law on the basis of which the document is to be kept secret and shall show the date on which the note was made and the authority that caused it to be made."

The *Freedom of the Press Act* states also the areas in which exemptions may operate. It provides that documents may only be withheld out of consideration for four interests and that the specific areas in which these interests are to govern have to be closely defined in special legislation. The four interests are, first, "security of the realm and its relations with foreign powers", second, "official activities for inspection, control or

été adoptée en 1949 bien que d'autres versions remontent à l'année 1966.

La loi s'applique à toutes les institutions de l'État, y compris le Parlement, les tribunaux, les autorités locales et les corps professionnels tels que les agents de police et les chefs de gare. L'application de la loi est simple: une personne demande à voir un document ou à en recevoir une copie et le fonctionnaire responsable doit le lui remettre s'il peut être divulgué «immédiatement ou dès que possible». Cette décision doit être prise même si le document provient d'une autre autorité. On peut inspecter un document gratuitement, mais il existe des frais de photocopie.

En règle générale, le fonctionnaire chargé d'accorder ou de refuser l'accès aux documents sera un fonctionnaire subalterne, mais il devra néanmoins prendre une décision qui pourra se défendre sur le plan juridique au cas où le protecteur du citoyen déciderait de procéder à une enquête ou si des sanctions disciplinaires devaient être imposées. En cas de doute, le fonctionnaire peut demander à l'organisme auquel il est rattaché de prendre la décision «pourvu que cette démarche n'entraîne aucun retard». Si l'accès aux documents est refusé, le tribunal administratif compétent peut être saisi d'un appel à moins que le refus n'ait été prononcé par un ministre. Les ministres rendent cependant peu de décisions; ce travail revient la plupart du temps à des commissions administratives indépendantes.

En règle générale, un fonctionnaire ne peut pas divulguer un document exclu. Les exemptions sont rédigées de façon prohibitive et stipulent que les documents ne doivent pas être publiés avant une certaine date, à moins qu'un organisme spécial n'en décide autrement, ou que cet organisme ne puisse demander à ce que les documents ne soient pas publiés pendant un certain temps. L'autorité investie du pouvoir d'émettre ces instructions varie; il peut s'agir du Roi dans certains cas, de l'autorité responsable du document dans d'autres et, souvent, de la personne même visée par le document en question. Par ailleurs, le caractère prohibitif des exemptions contraindra la commission d'appel chargée d'examiner le refus à interpréter la loi et tous ses règlements ultérieurs, ce qui l'empêchera d'ordonner, en toute liberté, la publication des documents exclus.

Une autre caractéristique administrative importante que réglemente la loi, est le système d'attribution des cotes. La loi stipule qu'un document marqué «secret» n'engage aucun fonctionnaire à moins qu'il ne s'agisse d'un document relatif à la défense ou aux affaires étrangères. Dans ce cas, seule l'autorité qui a coté le document peut décider de sa publication. Pour décourager les mauvais usages, la loi stipule que toute cote «secret» doit mentionner la disposition de la loi énonçant les raisons pour lesquelles le document doit être gardé secret ainsi que la date à laquelle la note a été rédigée et l'organisme qui l'a demandée.

La dite *Freedom of the Press Act* (Loi sur la liberté de la presse) mentionne également les domaines d'attribution des exemptions. Elle stipule que les documents ne peuvent être réservés que pour quatre raisons et que les domaines précis qui doivent être régis par ces raisons doivent être définis avec précision dans le cadre de lois spéciales. Quatre raisons expliquent ces exigences: «sécurité du royaume et de ses relations

other supervision", third, "to protect the legitimate economic interest of the State, communities and individuals", and fourthly, "the maintenance of privacy, security of the person, decency and morality".

The special legislation anticipated by the *Freedom of the Press Act* is the *Law on Curtailment of the Right to Demand official Documents* (commonly called the *Secrecy Law*). It is an ordinary Act passed in 1937. Like other Swedish laws, it is a codified enactment, and comprises 42 quite lengthy sections, covering close to 6,000 words and referring to upward of 250 different classes of document which are exempt from disclosure. In addition, at least fifteen sections incorporate other laws by reference, and a large number of relations supplement the *Secrecy Law*, some of which contain lists of documents extending beyond thirty paragraphs. There is a great variety in the form of the exemptions. Some have a dangerous generality ("documents in matters which concern the realm's relations to foreign powers", "documents containing reports of investigations, experiments or tests of a natural scientific or technical kind, which an authority has commissioned at public expense", and documents "concerning industrial accidents and occupational illness... insofar as they concern the work in the employer's firm...") whilst others have a remarkable particularity (documents which touch on "spiritual guidance or church discipline", documents prepared by parole officers on prison inmates, and documents which touch on "naval stations as well as wharves and vessels intended for the armed forces, military airports as well as airplane workshops and airplanes intended for the armed forces, military positions and mine defences").

The danger of describing an exemption by reference to a class of document will be apparent. Not all documents of the same type will contain sensitive information requiring special protection—even for instance in the last few particular examples, there is much information about military craft and installations that should be revealed for public analysis. For this reason, some of the exemptions qualify the description of the class of document by reference to the interest to be protected—for instance, information on military craft and installations can only be withheld if disclosure could "harm the defence of the realm or otherwise entail risk for its security". Other interests which qualify class descriptions include damage to "the national economy or the proper progress of industry" and "release would hinder the detection of crime or the investigation of criminal cases".

avec les puissances étrangères», «actes officiels relatifs aux inspections, aux contrôles ou aux autres mesures de surveillance», «protection des intérêts économiques légitimes de l'État, des groupes et des particulier», et «considérations relatives à la protection, à la sécurité des citoyens, à la décence et à la moralité».

La loi spéciale prévue par la *Freedom of the Press Act* s'intitule *Law on Curtailment of the Right to Demand Official Documents* (Loi sur la restriction du droit d'accès aux documents officiels) ou plus couramment, la *Secrecy Law* (Loi sur les secrets). Il s'agit d'une loi ordinaire adoptée en 1937. Elle est codifiée comme tous les autres textes législatifs suédois, et comprend 42 articles assez longs, comportant près de 6,000 mots et portant sur plus de 250 catégories de documents exclus. En outre, quinze articles au moins incorporent d'autres lois par renvoi et un grand nombre de règlements viennent s'ajouter à la *Secrecy Law*, dont certains renferment des listes de documents qui comptent plus de 30 paragraphes. Les exemptions se présentent sous diverses formes. Certaines sont d'une généralité redoutable («tout document portant sur les relations du royaume avec les puissances étrangères», «tout document renfermant des rapports d'enquête, d'expériences ou d'essais de nature scientifique ou technique qu'une autorité a commandé aux frais des contribuables», et «tout document relatif aux accidents de travail et aux maladies professionnelles... s'ils concernent le travail dans l'entreprise de l'employeur...») alors que d'autres sont d'une précision remarquable (tout document portant sur «l'orientation spirituelle ou la discipline ecclésiastique», tout document préparé par des agents de libération conditionnelle sur les détenus et tout document relatif «aux postes navals et aux ports et navires destinés aux forces armées, aux aéroports militaires de même qu'aux ateliers de réparation des aéronefs et aux aéronefs destinés aux forces armées, aux postes militaires et à l'emploi définitif des mines»).

Le danger que présente la description d'une exemption par renvoi à une catégorie de document est manifeste. Tous les documents de même nature ne contiendront pas forcément des renseignements délicats qui nécessiteront une protection spéciale; dans les derniers exemples cités, de nombreux renseignements concernant les appareils et les installations militaires n'ont pas besoin de rester secrets. C'est pour cette raison que certaines des exemptions définissent la catégorie de documents en renvoyant à la raison pour laquelle le document doit être protégé; par exemple, les renseignements sur les appareils et les installations militaires ne doivent rester secrets que si leur publication pouvait «nuire à la défense du royaume ou à sa sécurité». Les autres raisons sont l'atteinte aux «intérêts économiques du pays ou aux progrès de l'industrie» et le fait que «leur divulgation nuirait à la découverte de crimes ou à la poursuite d'enquêtes au criminel». Une disposition restrictive comparable (et très sensée) qui intéresse de nombreuses exemptions protégeant le secret personnel ou industriel stipule que celle-ci ne s'applique pas si, «en fonction de la raison invoquée, toutes les garanties sont prises pour que les documents ne soient pas utilisés de façon à nuire, ou que leur publication ne contribue pas à nuire» à la personne ou à la société mentionnée dans le document. De même, certaines exemptions peuvent être levées par le particulier qui bénéficie d'une protection, et d'autres reconnaissent que certaines par-

A comparable (and very sensible) limitation that is used in many of the exemptions protecting personal or corporate privacy is a qualification to the effect that the exemption does not apply if "with reference to the purpose for which access is desired and other circumstances assurance can be considered to exist that *the documents* will not come to be misused to the injury or disparagement, or that revelation will not redound to the injury" of, the person or corporation mentioned in the document. Equally some exemptions may be waived by the individual for whose benefit protection is given, and other exemptions recognise that particular parties may have a special claim to access, such as associations of employers or employees who want access to statistical compilations—that would otherwise be withheld—for use in wage agreement negotiations. (Generally speaking, individuals have unrestricted access to their own files except in cases of mental illness, alcoholism or criminal or delinquent behaviour.)

Another feature about most of the exemptions is that each contains a limitation on the maximum period for which the documents described therein can be withheld. In many cases, the documents will have been released earlier if the interest to be protected (such as national security or the economy) has already expired. Documents relating to criminal law enforcement or containing information of a highly personal nature (such as reports on prison inmates, personal information in church documents, medical and social welfare records, or relating to legal aid) might remain protected for up to seventy years. Fifty years is the maximum period for most Cabinet minutes, and documents touching on foreign relations, national security and military and economic defence (though the *Secrecy Law* indicates that some military information might need to be withheld for a longer unspecified period, and that Cabinet minutes not dealing with any of these sensitive issues could often be released within two years). A maximum period of twenty years applies to documents prepared for use in lawsuits, scientific or technical experiments or tests, new town plans, and personal and business statistics (such as taxation returns and banking, insurance and other financial information). Documents relating to the commercial activities of the State, its provision of essential services, and employment negotiations involving the State receive a varying treatment—for instance, concluded agreements on the provision of essential services such as electric power and water are only protected for two years, other commercial contracts and material prepared for employment negotiations for five years, and other material (presumably such as things the procedural tactics adopted by an agency in acquisition, disposition or renting out of property) for up to 20 years "when there is reason for it". Finally, some documents are only protected until the occurrence of a certain event—for example, documents prepared for a lawsuit are protected "until the case has been finally decided" (or 20 years have elapsed) and documents prepared for

ties peuvent demander à consulter des documents, c'est le cas des associations d'employeurs ou d'employés qui désirent avoir accès aux statistiques—qu'on ne divulguerait pas autrement—pour les utiliser lors des négociations collectives. En général, les particuliers ont accès sans restrictions aucune à leur propre dossier sauf s'ils souffrent de maladie mentale, s'ils sont alcooliques, criminels ou délinquants).

Les exemptions comportent également une disposition restrictive relative au délai maximal de protection des documents cités. Dans de nombreux cas, les documents auront déjà été publiés si la raison pour laquelle ils étaient protégés (sécurité nationale ou intérêts économiques) est devenue sans objet. Les documents relatifs au droit pénal ou qui renferment des renseignements de nature strictement personnelle (tels que les rapports sur les détenus, les renseignements personnels que contiennent les actes ecclésiastiques, les dossiers médicaux ou de la protection sociale et les documents relatifs à l'aide juridique) peuvent être protégés pendant 70 ans au plus.

Le délai maximal applicable à la plupart des procès-verbaux du Cabinet et des documents portant sur les affaires étrangères, la sécurité nationale et la défense militaire et des intérêts économiques est de 50 ans (bien que la *Secrecy Law* indique que certains renseignements d'ordre militaire devraient, selon le cas, rester secrets pendant une période plus longue mais non spécifiée, et que les procès-verbaux du Cabinet qui ne traitent pas de questions délicates pourraient être divulgués dans un délai de deux ans). Le délai maximal applicable aux documents qui ont servi dans des procès, aux expériences ou aux essais scientifiques ou techniques, aux nouveaux aménagements urbains, aux statistiques d'ordre personnel et commercial (telles que les déclarations d'impôt et les renseignements sur les opérations bancaires, sur les assurances et d'autres renseignements financiers) est de 20 ans. Les délais applicables aux documents portant sur les activités commerciales de l'État, la prestation des services essentiels, et les négociations salariales qui concernent l'État, varient selon les cas. Par exemple, les accords conclus sur la prestation de services essentiels tels que la fourniture d'électricité et d'eau ne sont protégés que pendant deux ans, d'autres contrats ou documents commerciaux préparés en vue de négociations salariales le sont pendant cinq ans et les autres documents (par exemple, la tactique adoptée par un organisme qui désire acquérir, louer ou liquider des biens) le sont pendant 20 ans («au besoin»). Enfin, certains documents ne sont protégés que jusqu'à ce qu'un certain événement se soit produit ainsi, les documents préparés pour un procès sont protégés «jusqu'à ce que l'affaire ait été réglée», ou que 20 ans se soient écoulés, et les documents préparés en vue d'une vérification ou d'une inspection le sont jusqu'à ce que celles-ci aient eu lieu.

auditing or inspection activities until the intended audit or inspection has been held.

A surprising omission from the foregoing discussion will be the absence of any express reference to internal working documents relating to the decision-making or policy-making processes of government, such as memoranda, drafts, outlines and proposals. In fact, these documents are, in an indirect fashion, given a substantial degree of protection by the *Freedom of the Press Act*. The Act only guarantees access to "official documents", which are defined as follows. Documents are official if despatched outside an agency, such as to another board or ministry or to a private individual; documents (other than memoranda and notes) retained within an authority and relating to a certain case or matter are official when a final decision is reached thereon; memoranda and notes are official once they have been placed on permanent record; minutes of meetings within an authority are official when revised and approved by the authority; diaries, journals and registers (for instance, of documents possessed by an authority or of decisions made and cases handled by it) are official when they are ready for entry or posting; and documents received from other boards or ministries or individuals are official when delivered to the appropriate official.

Because of other principles and practices of Swedish government, decision-making processes are much more open than these rules and exceptions would tend to indicate. One other principle—the principle of "circulation"—is contained in another of the constitutional documents, which requires an agency submitting a matter to the Cabinet to seek the views of all other relevant agencies before doing so. Consequently citizens have access at the preparatory stage to most policy proposals, budgetary plans, submissions, reports and even draft outlines and memoranda circulated within the Administration (that is, circulated documents are "official").

The rule that documents received from outside an agency are official means the publicity of much correspondence from individuals, applications for government grants and benefits, appeals from decisions, notices, orders, rules and observations from other agencies, and documents lodged in the Archives Office. Moreover, the public nature of indexes and other registers means that those interested may go on a "fishing expedition"—they are not restricted to inspecting documents which they can independently identify. (And, indeed, one of the administrative regulations requires agencies when requested to supply information to citizens, if it can be compiled in the due course of work.)

Some of the foregoing documents will be protected by the exemptions, but even here the measure of protection is limited. For instance, there is no general exemption for personal privacy, and instead the protection only extends to certain types of applications or forms (such as taxation returns and pension claims), documents prepared by particular authorities or individuals (such as doctors and the prison and probation authorities) and other types of personal and economic data on citizens. Excluded therefore is a large quantity of information, such as address lists, the actual decision made in respect of a person's tax return or application for a grant or benefit, communications from the person in which they lodge com-

Chose étonnante, il n'est fait aucune mention des documents de travail internes qui portent sur les processus de prise de décision ou d'orientation du gouvernement, telles que les notes de services, les projets, les exposés et les propositions. En fait, ces documents sont protégés de façon indirecte par la *Freedom of the Press Act*. La loi garantit l'accès aux seuls «documents officiels» qui sont définis en ces termes: les documents sont officiels s'ils sont envoyés à un autre organisme tel qu'une commission ou un ministère, ou à un particulier; les documents, exception faite des notes de service et autres, que garde l'autorité responsable et qui portent sur un cas particulier, sont officiels lorsqu'une décision finale a été prise; les notes de service et autres sont officielles dès qu'elles sont versées à des dossiers permanents; les procès-verbaux des réunions sont officiels lorsqu'ils ont été relus et approuvés par l'autorité responsable; les agendas, journaux et registres (par exemple, de documents que détient une autorité ou de décisions qu'elle a rendues et d'affaires qu'elle a réglées) sont officiels lorsque l'autorité responsable les a reçus ou est prête à les poster. Enfin, les documents qu'envoient d'autres commissions, ministères ou particuliers sont officiels lorsqu'ils sont remis au destinataire.

En raison des principes et des pratiques gouvernementales qui régissent la Suède, le processus décisionnel est beaucoup plus ouvert que ces règles et exceptions semblent indiquer. Un autre principe intitulé principe de la «circulation», figure dans un autre document constitutionnel qui exige qu'un organisme obtienne l'opinion de tous les organismes pertinents avant de soumettre une question au Parlement. Par conséquent, les citoyens ont accès aux projets de mesures politiques, de plans budgétaires, de mémoires, de rapports, et même d'exposés de projets et de notes de service qui circulent au sein du gouvernement (lesquels sont donc «officiels»).

La règle selon laquelle les documents envoyés par un autre organisme sont officiels porte sur la publicité faite à la correspondance échangée avec des particuliers, les demandes de subventions et d'indemnités gouvernementales, les appels de décisions, les avis, les décrets, les règles et les observations provenant d'autres organismes, ainsi que sur les documents déposés au Bureau des archives. En outre, le caractère public des répertoires et autres registres signifie que les intéressés peuvent consulter tous les documents qu'ils désirent, dans la mesure où ils peuvent les identifier. (En effet, un des règlements administratifs exige que les organismes fournissent, sur demande, aux citoyens, les renseignements qui peuvent être rassemblés pendant le travail).

Certains de documents susmentionnés sont protégés par les exemptions, mais la protection y est quand même limitée. Par exemple, il n'existe aucune exemption générale applicable à la vie privée et la protection ne couvre que certains types de demandes ou de formules (telles que les déclarations d'impôts et les demandes de pensions de retraite), les documents préparés par certaines autorités ou particuliers (tels que les médecins et les autorités carcérales) et d'autres types de données personnelles et économiques sur les citoyens. Sont exclus, par conséquent, les listes d'adresses, les décisions rendues au sujet d'une déclaration d'impôt ou d'une demande de subventions ou d'indemnités d'un particulier, les plaintes déposées à l'égard

plaint or comment on another person or group, certain information on another person's income of the structure of their business, and concerning the qualifications or conduct of civil servants (except registers of formal punishments or reprimands).

As a general rule, all decisions made by agencies are public, and the same goes for orders they have made, and policies and rules that they apply.

A final matter relating to the exemptions is that there is no doctrine of Crown privilege (as we know it) to inhibit parties involved in court proceedings. Agencies are obliged to disclose relevant decisions and other documents to the parties unless "out of consideration to general or individual interest" it is of "special importance" to deny access. The Court itself is not so restricted and can demand production of any document which "can be presumed to be of significance as evidence" unless the document is a Cabinet minute, it relates to foreign affairs, defence, central banking or the lending of public moneys, or it is a trade secret and there is "special reason" for not disclosing it. Matching these liberal rules is a further provision that documents in the possession of a Court are public unless they were adduced or inspected in camera.

The publicity principle appears to work well, notwithstanding some of its curious features (for instance, its scant protection in some areas, yet its sweeping breadth in others). One of Sweden's foremost constitutional lawyers regards it as "indispensable: we could not do without it... without injuring the very spirit of administration and citizenship" (p); a former Ombudsman claimed that it "is much more important than the ombudsman office" (q); the Minister of Justice sees it as serving three ends—"It is a guarantee for the rule of law, the administrative efficiency and the democratic efficiency" (r); and both citizens and officials, it is claimed, derive a mutual benefit, one from knowing they can show "that an authority has neglected relevant facts, that the material for a decision contain false assertions and arguments, that the authority was unduly influenced by some interests, has not given equal treatment to citizens, has abused its powers and so on", the other deriving confidence knowing that they may receive good information and that they need not feel exposed to vague criticisms (s).

(p) Herlitz, note (l) supra, at 58.

(q) Alfred Bexelius, 1966, quoted in Anderson, note (l) supra, at 427, n. 40. Professor Anderson, whom it seems has studied most of the relevant Swedish literature in the area, comments that "Scholarly and official opinion in support of the publicity principle seems to be unanimous" (ibid).

(r) Quoted in B. Wennergren, "The Right to Know—A Scandinavian Approach" (1966) 2 (a paper delivered at the colloquy referred to in note (l) supra).

(s) Herlitz, note (l) supra, at 56. However the general populace mostly gains a derivative benefit, in that use of the law has been largely confined to the Press and representatives of the political parties.

(t) Wennergren, note (r), supra, at 7.

This is to say that abuses of the publicity principle do not occur. Attempts are made to avoid the law by telephone

d'un particulier ou d'un groupe ou les commentaires sur ceux-ci, certains renseignements sur les revenus que tire un particulier de la structure de son entreprise, ou sur les compétences ou le comportement de fonctionnaires (exception faite des documents énumérant les sanctions officielles appliquées).

En règle générale, toutes les décisions prises par des organismes sont divulguées, ainsi que tous les décrets qu'ils ont rendus et les mesures et règlements qu'ils appliquent.

Il n'existe d'autre part aucun privilège de la Couronne, comme c'est le cas ici, qui puisse gêner les parties engagées dans des poursuites judiciaires. Les organismes sont tenus de divulguer les décisions et autres documents aux parties intéressées à moins que «par respect pour l'intérêt public ou privé» il ne soit «spécialement important» de ne pas les divulguer. Le tribunal lui-même n'est pas aussi limité et peut exiger la production de tout document qui «peut sembler important» à moins que le document ne soit un procès-verbal du Cabinet, ne porte sur les affaires étrangères, la défense, les opérations bancaires centrales ou le prêt de deniers publics, ne soit un secret industriel et qu'il n'y ait «de raison spéciale» pour ne pas le publier. A ces règles libérales viennent s'ajouter une disposition supplémentaire selon laquelle tous les documents que détient un tribunal sont publics à moins d'avoir été produits ou inspectés à huis clos.

Le principe de la publicité semble être efficace malgré certaines caractéristiques étranges dont la protection limitée qu'il accorde dans certains domaines et l'importance débordante qu'il a dans certains autres. Un des avocats suédois les plus compétents en matière constitutionnelle juge ce principe «indispensable»: nous ne pourrions pas nous en passer... sans porter atteinte à la conception même de l'administration et de la citoyenneté (p); un ancien protecteur du citoyen affirme «qu'il est beaucoup plus important que le poste de protecteur du citoyen» (q); pour le ministre de la Justice, il sert trois objectifs «il garantit le principe de la légalité, l'efficacité administrative et l'efficacité démocratique» (r); les citoyens et les fonctionnaires en tirent, dit-on, des avantages réciproques, les uns en sachant qu'ils peuvent prouver «qu'une autorité a passé sous silence certains faits importants, que les documents qui ont donné naissance à une décision contenaient des affirmations et des arguments erronés, que l'autorité responsable a été indûment influencée par certains intérêts, qu'elle n'a pas traité les citoyens sur un pied d'égalité, qu'elle a abusé de ses pouvoirs, etc., et les autres en sachant qu'ils peuvent recevoir des renseignements exacts et qu'ils n'ont pas à prêter le flanc à la critique (s).

(p) Herlitz, renvoi (l) ci-dessus, 58.

(q) Alfred Bexelius, 1966, cité dans Anderson, renvoi (l) ci-dessus, 427, n. 40. Le professeur Anderson qui a, semble-t-il, étudié la plupart des documents suédois en la matière, déclare que le principe de la publicité semble bénéficier de l'approbation unanime des responsables universitaires et officiels. (Ibid).

(r) Cité dans B. Wennergren, *The Right to Know—A Scandinavian Approach*, (1966) 2 (discours prononcé lors du colloque mentionné au renvoi (l) ci-dessus).

(s) Herlitz, renvoi (l) ci-dessus, 56. La population n'en tire cependant qu'un avantage indirect car la loi s'applique surtout à la presse et aux représentants des partis politiques.

(t) Wennergren, renvoi (r), ci-dessus, 7.

Il ne faudrait toutefois pas conclure que le principe de la publicité ne donne lieu à aucun abus. On tente d'échapper à la

conversations and private or semi-official letters, some documents are left in an unfinished state or are destroyed, and functions are occasionally committed to public trading corporations which are not subject to the law. However, a former Ombudsman (and now administrative Supreme Court Judge) claims that "Such attempts occur... very rarely and are exceptions that prove the rule of general acceptance and approval of publicity" (1). Indeed a general practice has arisen in many agencies of placing most incoming and outgoing mail in a room where representatives of the Press can inspect it on a daily basis.

Four reasons—each essential to a proper appreciation of the publicity principle—can perhaps be singled out as major contribution factors to this success. The first is the institution of the Ombudsman, the system of administrative appeals, and the concept of individual accountability described earlier. The second is that open government was initially conceived and is still regarded as part of a broader policy of establishing freedom of the press (and hence the publicity principle is one part of the *Freedom of the Press Act*). Underlying this was a belief that the Press plays a decisive role in a democratic process; unnecessary restrictions on access depreciate this role. Other constitutional guarantees in this regard are that every citizen has the right to publish a newspaper; censorship is prohibited; persons contributing to a newspaper have the right to remain anonymous; authorities are prohibited from investigating the identity of any person who has supplied information to a newspaper (unless the information prejudices national security); reporters cannot be compelled to disclose their sources of information; special rules apply to lawsuits involving the Press; and since 1916 there has been a Press Council and since 1969 a Press Ombudsman.

The third lesson relates to a Swedish belief in the normative influence of laws. A common attitude in many countries is that open government is a in the adage expressed by President Eisenhower, matter of changing attitudes and that legislation is inadequate to this task—or, "you *cannot* change the hearts of men with laws." However, Sweden chose to establish freedom of the press by constitutional enactment, which has the three-fold virtues, first, that there is an entrenched law that can only be amended by special process; second, that constitutional laws are commonly drafted in a generic fashion whereby certain principles or values are clearly and unambiguously expressed and are not obscured (as in ordinary statutes) by a plethora of qualifications, exceptions and reservations; and thirdly, constitutional laws are often accorded a special reverence wherein breach of their spirit attracts rebuke.

The final point is that Sweden has witnessed a continuing evaluation of the measures necessary to ensure openness and freedom of the press. Committees have regularly been established to review the *Freedom of the Press Act* and the *Secrecy Law*, and bills were recently introduced to extend the laws to non-published materials such as stencils, to take account of information stored in data banks to enlarge freedom of communication, to provide greater protection for those wishing to remain anonymous, «u» and to relax the obligation on civil servants to preserve confidentiality in matters of public inter-

loi en téléphonant et en écrivant des lettres privées ou officielles, certains documents sont laissés en plan ou sont détruits et certaines fonctions sont confiées de temps à autre à des sociétés commerciales publiques qui ne sont pas assujetties à la loi. Cependant, un ancien protecteur du citoyen, maintenant juge administratif à la Cour suprême, affirme que «toutes ces tentatives ne se produisent... que très rarement et sont des exceptions qui confirment l'approbation générale de la publicité» (1). Il est exact que de nombreux organismes ont pris l'habitude de placer la plupart du courrier dans une salle où les représentants de la presse peuvent l'inspecter quotidiennement.

On peut attribuer quatre raisons—chacune d'entre elles étant essentielle si l'on veut évaluer correctement le principe de la publicité—à ce succès. La première est la création du poste de protecteur du citoyen, du système d'appels administratifs et de la notion de responsabilité individuelle décrite précédemment. La deuxième est que le gouvernement ouvert a été conçu initialement (et l'est toujours) comme moyen d'établir la liberté de la presse, et c'est pourquoi le principe de la publicité fait partie de la *Freedom of Information Act*. Les responsables pensent que la presse joue un rôle essentiel dans tout processus démocratique et que les restrictions inutiles en matière d'accessibilité des documents dénigrent ce rôle. Les autres garanties constitutionnelles en la matière sont les suivantes: chaque citoyen a le droit de publier un journal; la censure est interdite; ceux qui prêtent leur concours à un journal ont le droit de rester anonymes; il est défendu aux autorités d'enquêter sur l'identité de toute personne qui a fourni des renseignements à un journal, à moins que ces renseignements ne portent atteinte à la sécurité nationale; les journalistes ne peuvent pas être contraints de dévoiler leurs sources d'information; des règles spéciales s'appliquent aux procès concernant la presse; en outre, il existe depuis 1916 un Conseil de la presse et depuis 1969, un protecteur de la presse.

La troisième raison porte sur la croyance suédoise en l'influence normative des lois. Dans de nombreux pays, il est courant de penser qu'il suffit de changer les attitudes pour rendre un gouvernement accessible et que l'adoption d'une législation en la matière ne peut résoudre le problème—ou, comme l'a dit le président Eisenhower, «on ne peut pas changer le cœur des hommes avec des lois». La Suède a cependant choisi d'établir la liberté de la presse par voie constitutionnelle, ce qui a trois avantages précis. Premièrement, la loi ne peut être modifiée que par un processus spécial, ensuite le droit constitutionnel est généralement rédigé de façon générique en vertu de quoi certains principes ou valeurs sont clairement et précisément exprimés et ne sont pas obscurcis, comme c'est le cas dans les lois ordinaires, par une pléthore de réserves, d'exceptions et de restrictions et enfin, le droit constitutionnel bénéficie d'un respect spécial qui attire les reproches lorsqu'il est violé.

Enfin, la Suède a constamment révisé les mesures qui lui semblaient nécessaires pour assurer l'accessibilité et la liberté de la presse. Des comités ont été régulièrement créés pour examiner la *Freedom of the Press Act* et la *Secrecy Law*, et de projets de loi ont été récemment déposés en vue d'élargir celles-ci aux documents non publiés tels que les stencils, de tenir compte des renseignements compris dans les banques de données, d'étendre la liberté de communication, d'accorder une protection accrue à ceux qui désirent rester anonymes, (u) et d'assouplir l'obligation qu'ont les fonctionnaires de garder le

est (v). On a wider front, since 1971 the Government has introduced a subsidy scheme both to avert the closure of local newspapers with a small distribution and to help establish more newspapers. In 1967 a *Broadcasting Liability Act* was enacted to extend freedom of the press to television and radio, and plans have recently been announced to replace this and the *Freedom of the Press Act* with a new *Mass Media Act* that would incorporate the provisions of both, would extend as well to movies and other forms of expression, and would be enacted as a constitutional law.

(u) Unfortunately I cannot be more specific on this because the relevant bills (1975/6, Nos 160 and 204) are yet to be translated (but will soon be available from the Department of Justice, Fack. S-103 Stockholm).

(v) The Official Report making this recommendation is now available (SOV 1975: 102). The Report found that about 200 different Acts, ordinances and official instructions prohibit public servants from releasing material. Legislation was proposed replacing most of these and making it a punishable offence to disclose information in basic categories such as foreign relations, defence, the national economy, personal and corporate privacy, and security devices (locks, prison routines etc). However, the Report proposed exceptions to those rules where information is leaked to the mass media—for instance, civil servants in public business activities should have “the safety valve to reveal bad practice or alleged unfairness” (id, at 377).

ADMINISTRATIVE LAW

MAKING GOVERNMENT ACCOUNTABLE—

A Comparative Analysis of Freedom of Information Statutes—Part II

The first part of JOHN McMILLAN'S three-part article appeared at 1977 NZLJ 248.

Finland (w)

In recent years a significant number of European countries have enacted some form of freedom of information legislation. None of the statutes is nearly as impressive as the Swedish Act, and most have failed to promote a great public demand either for information or for a right to scrutinize and participate in government administration. Despite this the legislative experiments are important in any comparative study: the enactment of each of the statutes was the culmination of disputes about government secrecy that had raged for more than a decade and which became the basis of election promises; special committees outside the normal departmental structure were commissioned to study the issue and, in the case of Finland and Denmark, have since been appointed to review the laws; and together the laws have experimented with every possible form for drafting the exemptions from disclosure.

Finland has had open records legislation since 1951. The *Law on the Public Character of Official Documents* is an ordinary Act of Parliament and contains many procedural similarities to the Swedish law: citizens may browse through any public documents without first having to identify those they are interested in; to assist them, the internal journals

secret sur les questions d'intérêt public (v). Sur un plan plus général, le gouvernement a débloqué depuis 1971 des crédits budgétaires en vue d'aider les journaux locaux à faible tirage qui éprouvent des difficultés et de contribuer au lancement de nouveaux journaux. En 1967, la *Broadcasting Liability Act* (Loi sur la responsabilité en matière de diffusion) était adoptée pour élargir la liberté de la presse à la télévision et à la radio et des projets ont été récemment annoncés pour que cette loi et la *Freedom of the Press Act* soient remplacées par une nouvelle loi dite *Mass Media Act* (Loi sur les mass media) qui incluerait les dispositions des deux lois, s'appliquerait aux films et autres formes d'expression et ferait partie du droit constitutionnel.

(u) Malheureusement, je ne peux pas être plus précis à ce sujet car les projets de loi en question (1975/1976, n^{os} 160 et 204) n'ont pas encore été traduits (mais seront bientôt publiés par le ministère de la Justice, Fack, S-103 Stockholm).

(v) Le rapport officiel qui fait état de cette recommandation a été publié (SOV 1975: 102). Selon le rapport, environ 200 lois, ordonnances et instructions officielles différentes interdisent aux fonctionnaires de publier des documents. La législation proposée vise à remplacer la majorité de ces lois et à considérer comme infraction la divulgation de renseignements portant sur les affaires étrangères, la défense, l'économie nationale, le secret personnel et industriel, et les éléments de sécurité (verrous, affaires pénitentiaires courantes, etc.). Le rapport a cependant, proposé des exceptions à ces règles lorsque les renseignements sont transmis aux mass media—par exemple, les fonctionnaires qui exercent des activités publiques devraient bénéficier d'une soupape de sécurité qui leur permettrait de dévoiler les pratiques illégales ou l'injustice flagrante (idem, 377).

DROIT ADMINISTRATIF

COMMENT OBLIGER LE GOUVERNEMENT À RENDRE COMPTE?

Étude comparative des lois sur la liberté d'information—Partie II

La première des trois parties de l'article de John McMillan a paru dans le NZLJ, 248 (1977)

Finland (w)

Au cours des dernières années, un nombre important de pays d'Europe ont promulgué des lois prévoyant une certaine liberté d'information. Aucune de ces lois n'est aussi imposante que la loi suédoise; la plupart n'ont pas réussi à encourager le public, dans l'ensemble, à exiger des renseignements et à revendiquer le droit d'examiner à fond l'administration gouvernementale et d'y participer. Néanmoins, les expériences législatives menées sont fort utiles pour toute étude comparative: la proclamation de chacune des lois a été l'aboutissement de conflits sur le secret gouvernemental, lesquels faisaient rage depuis plus de dix ans et étaient devenus le sujet principal des campagnes électorales; des comités spéciaux ont été mandatés pour étudier la question et, dans le cas de la Finlande et du Danemark, ont été chargés depuis d'examiner les lois: On retrouve dans toutes ces lois, sous toutes les formes possibles, des exemptions concernant la divulgation.

Il existe depuis 1951, en Finlande, une loi prévoyant l'accès aux documents publiés. La loi dite *Law on the Public Character of Official Documents* est une loi ordinaire du Parlement, qui comporte une quantité de procédures analogues à la loi suédoise. Les citoyens peuvent examiner tout document public sans devoir au préalable définir ceux qui les intéressent: pour

(indexes of public documents) are open to inspection; a denial can be appealed through the hierarchy of administrative Courts; and it is as much an offence to withhold public documents as to disclose secret ones. Indeed, the Finnish Law was meant to be a consolidation of existing rules on publicity and secrecy, and consequently much of the Law is concerned with procedural matters relating to the storage, transfer and release of records.

(w) The open records laws of Finland, Norway and Denmark are reproduced in Anderson, note (l) *supra*, 463-473; discussed also in Wennergren, notes (l) and (r) *supra*.

The definition of exempt material is disappointingly wide. First, internal working material is excluded from the definition of "official documents" which are subject to the law, but in addition another section provides that "proposals, drafts, reports, opinions, memoranda or other studies" shall not be public. Although as a general rule factual material is disclosed, this provision nevertheless has the capacity where needed to exclude from public inspection factual matter, statistical and scientific data, and final opinions. Second, other material can be withheld pursuant to any regulation made under the Law and which requires secrecy out of consideration for one of a number of general standards contained in the Law—national security, foreign relations, law enforcement, personal privacy, and the business affairs or legal proceedings of the government or individuals. The *Regulation Containing Certain Exceptions in the Question of the Publicity of Official Documents* made pursuant to this merely illustrates the unqualified breadth of the general standards. Examples of the exemptions (which are few in number) are documents prepared by the Ministry of Foreign Affairs concerning political or economic negotiations with other countries; documents prepared by a defence agency and relating to some aspect of military activities or organisation; documents prepared or received by the police and intended for use in law enforcement; documents concerning a commercial or industrial enterprise operated by the government; and "documents which contain information and reports on private commercial and industrial entities, business and professional activity, or personal economic condition". The main failing with these exemptions is that they are not drafted by reference to any interest which needs protection, rather by reference to the subject-matter of the document or the authority which prepared it. Lastly, secrecy can be prescribed for a "matter" as well as for a document, and if "a particular matter is to be kept secret, secrecy applies also to the documents belonging to the matter". Changes in the currency or bank interest rates, for instance, clearly need protection, but certainly the raw economic data which is collated for these purposes should be available to the public.

Norway and Denmark

Norway and Denmark both enacted a *Law on Publicity in Administration* in 1970. Each of the Laws purports to shield the same basic areas of government activity as the Swedish and Finnish Laws (and, indeed, as those in other countries do),

leur faciliter la tâche, les journaux internes (index de documents publics) peuvent être consultés; on peut en appeler d'un refus de communication aux tribunaux administratifs. Le refus de communiquer des documents publics constitue une infraction tout aussi grave que le fait de divulguer des documents secrets. En réalité, comme la loi finlandaise se voulait une refonte des règles établies en matière de publicité et de secret, elle traite essentiellement de questions de procédure concernant l'entreposage, le transfert et la publication des dossiers.

(w) Les lois sur l'accès aux documents publics, adoptées par la Finlande, la Norvège et le Danemark, sont reproduites dans Anderson, renvoi (l) ci-dessus, 463-473; on en parle également dans Wennergren, renvois (l) et (r), ci-dessus.

Trop vague, la définition des «documents exclus» laisse à désirer. Tout d'abord, les documents de travail internes sont exclus de la définition des «documents officiels» qui sont assujettis à la loi, mais un autre article stipule toutefois que «les propositions, avant-projets, rapports, opinions, notes de service ou autres études» ne doivent pas être rendus publics. Bien qu'en règle générale, les données concrètes soient divulguées, cette disposition permettrait au besoin, d'empêcher le public de consulter certaines données concrètes, statistiques et scientifiques, et des opinions décisives. En deuxième lieu, d'autres documents peuvent être retenus aux termes d'un règlement établi en vertu de la loi, lequel exige le secret eu égard à l'une des normes générales contenues dans la loi: sécurité nationale, relations entre pays, application de la loi, droit à la vie privée, et transactions commerciales ou poursuites judiciaires du gouvernement ou de particuliers. Le *Regulation Containing Certain Exceptions in the Question of the Publicity of Official Documents*, édicté conformément à cette loi, ne fait qu'illustrer l'ampleur inqualifiée qu'ont prise les normes générales. Les rares cas d'exemption portent sur des documents préparés par le ministère des Affaires étrangères concernant des négociations d'ordre politique ou économique avec d'autres pays, sur des documents préparés par un organisme de défense et relatifs à un aspect particulier des activités ou de l'organisation militaire, sur des documents préparés ou reçus par la police et devant servir à l'application de la loi, sur des documents concernant une entreprise commerciale ou industrielle dirigée par le gouvernement, et sur «des documents qui contiennent des renseignements et des rapports sur des entités commerciales et industrielles privées, une activité commerciale et professionnelle, ou la situation financière d'un particulier». Ces exemptions ont pour principal défaut de ne pas se fonder sur un intérêt à protéger, mais plutôt sur le contenu ou l'auteur d'un document. Enfin, le secret peut être prescrit à la fois pour une «question» et un document, et si «une question particulière doit être gardée secrète, le secret s'applique également à tous les documents y afférents». Il convient évidemment de chercher à éviter toute fluctuation, par exemple, du cours des devises ou des taux d'intérêts bancaires; les données économiques brutes qui sont rassemblées à cette fin devraient toutefois être mises à la disposition du public.

Norvège et Danemark

La Norvège et le Danemark ont promulgué en 1970 une loi dite *Law on Publicity in Administration*. Chacune des lois vise à protéger les mêmes secteurs fondamentaux de l'activité gouvernementale que les lois de la Suède et de la Finlande. Il

and one would expect therefore that the points of difference would be minimal. The opposite, however, is the case.

The striking features of the Norwegian and Danish Laws are that they are tame in appearance, they respect the ideas and values that a conservative Administration might wish to protect, and thus they exude a judgment that secrecy is to be the rule, and disclosure the exception. For instance, both Laws protect the internal workings of government, yet in addition to covering opinions, drafts and proposals, the definition in Norway extends to "explanations or reports" and in Denmark to "reports, schemes", "letters exchanged within the same authority" and "letters exchanged between a municipal council and its divisions, committees or other administrative organs or internally among these organs". Presumably these exemptions are designed to protect internal frankness and candour, however they could also permit the withholding of the details of a government's policies and of its internal law (x).

Other exemptions similarly invite an open-ended, expansive interpretation, unlike the comparable Swedish exemptions which are designed to be interpreted restrictively—in Norway, for example, documents can be withheld "out of consideration to the justifiable accomplishment of the financial, wage and personal management of national and local government", or "because publicity will thwart public regulation and control measures or other necessary requirements or prohibitions, or endanger their accomplishment"; and in Denmark out of consideration to "the public's economic interests" or "the accomplishment of public control, regulation or planning activities".

(x) Although, in Denmark the law confers upon a party to administrative cases a right to be apprised of all documents relevant to the cases, notwithstanding the exemptions, unless the party's interest ought to yield to a decisive regard for public or private interests.

Any impact—psychological or legal—that the Laws could have in guaranteeing a public right of access to documents is dissipated by other loopholes. In Denmark documents may be withheld "where secrecy is required by the special character of the circumstances". The Norwegian Law permits an authority to deny access if to do otherwise could be "assumed to give an obviously misleading picture of the case and publicity might damage public or private interests"; and the King has a similar power to defer publicity "for certain kinds of cases or documents, or certain branches of administration". Further, in both countries the Laws only apply to documents created after the date of the Law; a person has to identify the case to which the documents they wish to inspect are related; and information need not be released immediately upon request but in accordance with administrative convenience.

One remaining point is significant. Both Norway and Denmark have administrative systems similar to that of Great Britain, and the principle of ministerial responsibility is observed. In enacting some form of open records law each has

serait donc permis de penser y trouver une quantité de traits communs. Or, point n'est le cas.

Les lois norvégiennes et danoises semblent se distinguer par leur conservatisme. Elles respectent les idées et les valeurs qu'un gouvernement peu innovateur pourrait bien vouloir protéger et partent du principe que le secret doit être la règle et la divulgation l'exception. Par exemple, les deux lois protègent les rouages internes du gouvernement; cependant, outre que la loi de la Norvège vise les opinions, les avant-projets et les propositions, elle inclut les «explications ou rapports» et celle du Danemark «les rapports, les plans», «les lettres échangées au sein de la même sphère de compétence» et «les lettres échangées entre un conseil municipal et ses composantes, comités ou autres organismes administratifs, ou au sein de ces organismes». Il y a tout lieu de croire que ces exemptions sont conçues pour protéger la franchise et l'impartialité internes, mais elles pourraient également entraîner la non-communication de détails concernant les programmes d'un gouvernement et sa régie interne (x).

D'autres exemptions invitent également à une interprétation libre, à l'encontre d'exemptions comparables dans la loi suédoise dont la conception ne prête qu'à une interprétation restrictive. En Norvège, par exemple, on peut refuser de divulguer des documents «eu égard à l'exécution justifiable de la gestion nationale et locale au chapitre des finances, des salaires et du personnel» ou «parce que la publicité contrecarnera les mesures publiques de contrôle et de réglementation ou les autres exigences ou interdictions nécessaires ou encore parce qu'elle nuira à leur exécution», tandis qu'au Danemark, cette exemption est accordée eu égard «aux intérêts économiques du public» ou «à la réalisation d'activités publiques de contrôle, de réglementation ou de planification».

(x) Au Danemark, cependant, la loi confère à une partie impliquée dans un litige d'ordre administratif le droit d'être informé de l'existence de tous les documents pertinents à l'affaire, nonobstant les exemptions, à moins qu'un intérêt public ou privé ne l'emporte sur l'intérêt de ladite partie.

Toute répercussion, psychologique ou juridique, que les Lois pourraient avoir en assurant au public ce droit d'accès aux documents, est dissipée par d'autres échappatoires. Au Danemark, on peut refuser de communiquer des documents «lorsque la conjoncture exige que le secret soit gardé». La loi norvégienne confère à une autorité le droit de refuser l'accès à des documents si l'on peut supposer que «la divulgation risque manifestement de prêter à des interprétations erronées et que la publicité pourrait être préjudiciable aux intérêts publics ou privés en cause»; le Roi dispose d'un pouvoir semblable de retarder la divulgation «dans le cas de certaines affaires ou documents, ou certaines sphères de l'administration». De plus, dans les deux pays, la loi ne s'applique qu'aux documents rédigés après la date d'entrée en vigueur de celle-ci; une personne doit préciser l'affaire à laquelle se rapporte le document qu'elle désire vérifier. Les renseignements ne sont pas nécessairement communiqués sur demande mais plutôt lorsque les responsables le jugent à propos.

Un point très important reste à mentionner. Tant la Norvège que le Danemark sont dotés de systèmes administratifs semblables à celui de la Grande-Bretagne et le principe de la responsabilité ministérielle y est observé. En promulguant une

experimented in a way that many decry as doctrinally incompatible with Westminster government.

Austria

In 1973 the Austrian Federal Parliament took what, to countries such as Sweden and the United States, would seem like a shuffle forward, yet to some Austrians constitutes a sizeable step. A *Federal Ministries Bill* was introduced by the Government to enumerate the general tasks to be fulfilled by each Ministry, and during the committee deliberations two clauses were inserted. One requires each Federal Ministry to provide information to the public on request, the other requires each Federal Minister to ensure that the subordinate authorities under his jurisdiction provide a parallel service. In both cases the duty to furnish information is subject to the obligation of civil servants to observe official secrecy.

Prima facie the obligation of secrecy is all-encompassing, since the Austrian Constitution provides that, save as otherwise provided by law, all functionaries entrusted with Federal, Provincial or local administrative duties are pledged to secrecy about all facts of which they have obtained knowledge exclusively from their official activity and the concealment of which is enjoined by the interests of a territorial authority or those of the parties concerned. No legislation has qualified this obligation, so the interpretation of the phrases "interests of a territorial authority" and "interests of the parties" is determinative. Administrations argue, quite naturally, that they have been secretive in the past, not for authoritarian motives, but rather because confidentiality is essential in the formulation and administration of policy and is necessary to protect personal privacy. On this view, the *Federal Ministries Act* would be moribund—displaced by the constitutional obligation of secrecy.

It has been argued (y) that the two phrases should be given a restricted interpretation, first, to give some meaning and operation to the *Federal Ministries Act*, and secondly, because Article 10 of the European Convention of Human Rights (which in Austria enjoys the status of a constitutional instrument) embodies the familiar concept of freedom of information. The Austrian Federal Government appears to have adopted this view. They have approved a set of guidelines to implement the Act, listing procedures and exemptions, and the Federal Chancellery has issued a circular listing additional matters. Unfortunately both seem to show great deference to administrative convenience and provide, for instance, that there is no duty to allow inspection of documents, but only to communicate the contents of documents; the obligation to furnish information only applies where the decision-making process has terminated and has led to a tangible result; enquiries do not have to be met which necessitate evaluation of voluminous materials or preparation of detailed papers; and an enquiry should be directed towards a specific matter (an example given was an enquiry as to what laws and regulations are in force!).

loi quelconque sur l'accès aux documents publics, les deux pays ont d'une certaine façon fait l'expérience de ce que nombre d'autres estiment incompatible d'un point de vue doctrinal avec le modèle gouvernemental de Westminster.

Autriche

En 1973, le Parlement fédéral autrichien a pris des mesures qui, pour des pays comme la Suède et les États-Unis, sembleraient un faux-fuyant, mais qui constituent pour ce pays une étape d'importance. Un projet de loi, le *Federal Ministries Bill*, a été présenté par le gouvernement dans le but d'énumérer les tâches générales qui incombent à chaque ministère et, au cours des délibérations en comité, deux articles ont été ajoutés. Le premier exige que tous les ministères fédéraux divulgent les renseignements demandés par le public, et le second oblige tous les ministres fédéraux à faire en sorte que leurs subalternes assurent un service parallèle. Dans les deux cas, la divulgation de renseignements est assujettie à l'obligation des fonctionnaires d'observer le secret officiel.

De prime abord, l'obligation du secret est vaste, puisque la Constitution autrichienne stipule qu'à moins qu'une loi ne prévoit le contraire, tous les fonctionnaires investis de fonctions administratives aux niveaux fédéral, provincial ou local se sont engagés à garder le secret en ce qui concerne tous les faits dont ils ont pris connaissance dans l'exercice exclusif de leurs fonctions officielles et dont la dissimulation est prescrite en raison des intérêts d'une autorité territoriale ou de ceux des parties intéressées. Comme aucune mesure législative n'a tempéré cette obligation, l'interprétation des expressions «intérêts d'une autorité territoriale» et «intérêts des parties» est déterminante. Les administrations soutiennent, tout naturellement, que si elles ont opéré en catimini par le passé, ce n'était pas pour mieux exercer leur autorité, mais plutôt parce que le secret est essentiel à la formulation et à l'application de toute politique, de même qu'à la protection de la vie privée. Dans ce contexte, la *Federal Ministries Act* serait remplacée par les articles de la Constitution imposant le secret.

D'autres prétendent (y) qu'il faudrait donner une interprétation restrictive aux deux expressions, tout d'abord, afin de rendre la *Federal Ministries Act* significative et applicable et deuxièmement, parce que l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (laquelle a, en Autriche, le statut de texte constitutionnel), renferme le concept de liberté d'information. Le gouvernement fédéral autrichien semble avoir adopté ce point de vue. Afin d'appliquer la loi, il a approuvé des lignes directrices énumérant la procédure à suivre et les exemptions prévues, et la Chancellerie fédérale a publié une circulaire donnant une liste des questions supplémentaires. Les deux documents semblent malheureusement s'intéresser beaucoup trop aux aspects d'opportunité administrative et stipulent, par exemple, qu'aucune charge ne permet d'autoriser la consultation des documents; tout au plus peut-on en communiquer le contenu. L'obligation de communiquer des renseignements ne s'applique qu'à la fin d'un processus décisionnel qui a entraîné un résultat tangible; nul n'est tenu de répondre à des demandes qui nécessiteraient l'étude de documents volumineux ou la préparation d'ouvrages détaillés; enfin, une enquête devrait porter sur une question particulière (on citait en exemple une enquête sur les lois et les règlements en vigueur!).

A positive feature though is that an aggrieved party will be able to appeal a decision, and thus the public's right might be clarified and enlarged. Again this right arises indirectly, in that under Austrian administrative law any decision which is "capable of becoming absolute" may be appealed to the administrative Courts. In so far as the Federal Ministries Act grants a legal right to obtain information from a Federal Ministry (but not a subordinate authority), any denial will constitute a final decision to the effect that the prerequisites for obtaining information have not been fulfilled.

(y) L. Adamovich, "The Duty to Inform in Austria as a Means of Realizing Freedom of Information" (paper delivered at colloquy, note (1) supra).

(z) Id, 2.

(aa) Quoted in L. Fougère, "Freedom of Information to Persons of Public Documents in French Theory and Practice—Present Situation and Plans for Reform" (paper delivered at colloquy, note (1) supra). This account is regrettably brief, since the draft bill was not available.

(ab) *The Australian*, 20 July 1976, p 15.

(ac) Generally, see D. C. Rowatt, "We Need a Freedom of Information Act" (paper delivered at the 28th Annual Conference of the Institute of Public Administration in Canada, 7-10 September 1976); a forthcoming book edited by Professor Rowatt, *Administrative Secrecy in Developing Countries*; evidence presented in 1975 to the Canadian Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments—Issues 1, 13, 15, 17, 19, 22, 32; and G. Robertson, "Official Responsibility, Private Conscience and Public Information" (1972) *Optimum*, Vol 3, No 3. The topic was also an agenda item at the Canadian Bar Association Convention, Winnipeg, 30 August 1976.

In summary then, the Austrian public's right to information is dependent upon many variables. Yet this slight reform is in itself a volte-face for a "civil service bureaucracy that still shows traces of its historical origins as the support and vanguard of absolutism" (z).

France, Holland and Canada

The factor which these countries have in common is that all are considering the enactment of freedom of information legislation and in each a bill has been drafted for this purpose. There has been an insistent and continuing demand in responsible quarters in the three countries for a statutory form of access to be introduced.

Currently France has a system of discretionary secrecy like that in New Zealand and Australia, yet tempered by some ad hoc exceptions—municipal council meetings have to be open; individuals have access to the registers of births and deaths; some departments must prepare annual reports; and parties to litigation and administrative cases have broader rights of access, particularly in situations where natural justice applies. In 1973, however, a Commission for the co-ordination of Administration Documentation submitted a report to the Prime Minister in which they proposed "the institution of a genuine right to communication for members of the public. The rights and fundamental principles should be laid down by the legislature, for only intervention by the latter could make the impact necessary for the reversal of the most deeply-rooted administrative habits" (aa). Thereafter the Prime Minister established a working party which in 1976 submitted a bill and a draft decree. In addition, the French Cabinet announced plans in July 1976 to enact primary legislation which would

La loi présente une caractéristique positive: une partie lésée pourra en appeler d'une décision, le droit du public pourra de cette façon être clarifié et élargi. Une fois de plus, ce droit n'est pas manifeste puisque selon les dispositions du droit administratif autrichien, toute décision «pouvant devenir absolue» peut faire l'objet d'un appel devant les tribunaux administratifs. Dans la mesure où la *Federal Ministries Act* accorde le droit d'obtenir des renseignements d'un ministère fédéral, et non d'une autorité subordonnée, tout refus constituera une décision finale portant que les conditions préalables à l'obtention des renseignements n'ont pas été remplies.

(y) L. Adamovich, *The Duty to Inform in Austria as a Means of Realizing Freedom of Information* (document présenté à un colloque, renvoi (1) ci-dessus)

(z) Idem, 2.

(aa) Cité dans L. Fougère, *Freedom of Information to Persons of Public Documents in French Theory and Practice—Present Situation and Plans for Reform* (document présenté à un colloque, renvoi (1) ci-dessus). Ce compte rendu est malheureusement bref, vu l'impossibilité d'obtenir l'avant-projet de loi.

(ab) *The Australian*, 20 juillet 1976, p. 15

(ac) De façon générale, voir D. C. Rowatt, *We need a Freedom Information Act* Document présenté à la 28^e Conférence annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada du 7 au 10 septembre 1976; livre édité par le professeur Rowatt, *Administrative Secrecy in Developing Countries* devant paraître bientôt; témoignages présentés en 1975 au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires—Fascicules 1, 13, 15, 17, 19, 22, 32; et G. Robertson, *Official Responsibility, Private Conscience and Public Information* (1972) *Optimum*, Vol. 3, n° 3. Ce sujet faisait également partie de l'ordre du jour de la convention de l'Association du barreau canadien tenue à Winnipeg, le 30 août 1976.

En résumé, le droit du public autrichien à l'information est fonction de nombreuses variables. Néanmoins, cette réforme superficielle constitue en elle-même un revirement par rapport à «une bureaucratie de fonctionnaires (qui) garde des vestiges de ses origines historiques de pilier et de pionnier de l'absolutisme» (z).

France, Hollande et Canada

La France, la Hollande et le Canada envisagent tous trois de promulguer une loi sur la liberté d'information et dans chaque cas, un bill a été rédigé à cette fin. Des pressions énergiques et continues sont exercées dans ces trois pays, afin d'obtenir une mesure législative autorisant l'accès à l'information.

La France est dotée à l'heure actuelle d'un système de secret discrétionnaire comparable à ceux de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, à quelques exceptions spéciales près: ainsi, les assemblées des conseils municipaux doivent être publiques, les nouveaux plans des villes doivent faire l'objet d'une enquête publique et les personnes ont accès aux registres de naissances et de décès. Certains services doivent soumettre des rapports annuels; et les parties à un litige et à une affaire administrative ont vu s'étendre leurs droits d'accès, surtout dans les cas où la justice naturelle entre en jeu. En 1973, toutefois, une Commission chargée de coordonner les travaux de documentation du gouvernement présentait un rapport au premier ministre, dans lequel elle proposait «l'institution, pour le public, d'un véritable droit d'accès aux documents. Les droits et les principes fondamentaux devraient être fixés par le Parlement et seul ce dernier pourrait renverser les habitudes administratives les plus enracinées» (aa). Le Premier ministre a par la suite mis sur pied un groupe de travail qui a présenté, en 1976, un bill et un avant-projet de décret. De plus, le Cabinet français annon-

grant individuals a right of access to their personal files, provided that they were to be notified when information about them had been gathered, and establish a national commission to control computer data banks (ab).

Passage was denied a programme Open Administration Bill introduced in the National Parliament of Netherlands by the Government in May 1975. Probably the most interesting feature is that the Bill proposed a system by which documents intended for internal consumption only could be made public. It was proposed to provide information in something less than the complete text. The method recommended was that a document be disclosed, but if necessary the name of the author of the document could be deleted whether he be a minister or a civil servant. Documents liable to be published in this fashion would include internal documents, civil service notes, and the reports of civil and semi-civil service commissions. The duty to publish would not apply to a document or that part of a document containing the personal opinions of government officials or civil servants.

Canada (ac) led the Commonwealth countries in attempting to lessen administrative secrecy. An initial step was the publication in 1969 of To Know and be Known—a highly-praised, two volume task force report on information services and activities of the Government. Adopting one of the recommendations, the Government established Information Canada, an agency charged with the task of informing the public of government activities; unfortunately it was abolished in 1975 as an economy measure. Yet prior to this, on 16 February 1973, all departments and agencies were issued (pursuant to a Cabinet directive) with guidelines requiring that all Government papers, documents, and consultant reports be produced to Parliament pursuant to any Notice of Motion for the Production of Papers except where the papers fell within the scope of sixteen enumerated exemptions (ad). The guidelines also come to be used in determining what information should be disclosed in response to a parliamentary question or a citizen's request. Following this, on 16 October 1975, a private member's Right to Information Bill was introduced by Mr. G. W. Baldwin (ae). On 19 December 1974 the guidelines and Bill were both referred to the joint parliamentary committee on Regulations and Other Statutory Instruments, which has held public hearings but is yet to report. Since then, both the federal and Ontario governments have promised to enact information legislation, but draft bills are not yet available. Further, on 21 July 1975 the Government introduced a Human Rights Bill which provides, inter alia, that the Governor-General, on the recommendation of the Ministers for Justice and Communications, may make regulations respecting the privacy of individuals in relation to the records of any government institution, and in particular for notifying citizens of the existence of record holdings and the uses to which they are put, granting citizens a right of access to personal records, and allowing them to correct inaccurate or obsolete data (af). In the Governor-General's Speech from the Throne delivered at the opening of the new session of Parliament on 12 October 1976, His Excellency reaffirmed the Government's intention to enact the Human Rights Bill and to co-operate with the joint

cait en juillet 1976 son intention de promulguer une mesure législative fondamentale en vertu de laquelle les citoyens pourraient accéder à leur dossier personnel et seraient informés lorsque des renseignements seraient rassemblés à leur sujet et qui prévoirait la mise sur pied d'une commission nationale de contrôle des banques de données informatisées (ab).

En mai 1975, le gouvernement refusait d'adopter l'*Open Administration Bill* présenté au Parlement national des Pays-Bas. La caractéristique la plus intéressante du projet de loi était probablement qu'il proposait un système en vertu duquel seuls les documents destinés à l'usage interne pourraient être rendus publics. L'auteur proposait de donner les renseignements par bribes et recommandait qu'un document soit communiqué mais qu'au besoin, le nom de l'auteur puisse être tu s'il s'agissait d'un ministre ou d'un fonctionnaire. Les documents susceptibles d'être publiés de cette façon incluraient des documents internes, des notes de service de la fonction publique et des rapports des commissions publiques et semi-publiques. L'obligation relative à la divulgation ne s'appliquerait pas à un document ou à la partie d'un document contenant les opinions personnelles des représentants du gouvernement ou de fonctionnaires.

Le Canada (ac) a été le premier pays du Commonwealth à essayer d'atténuer le secret administratif. Une des mesures initiales prises à cette fin a été la publication, en 1969, de (communiquer—rapport hautement respecté, en deux volumes), qui avait été préparé par un groupe de travail chargé d'étudier les services et les activités du gouvernement en matière d'information. Adoptant une des recommandations, le gouvernement créait Information Canada, organisme chargé d'informer le public des activités gouvernementales, lequel devait malheureusement être aboli en 1975 par mesure d'économie. Néanmoins, avant ce démantèlement, tous les ministères et organismes avaient reçu, le 16 février 1973, conformément à une directive du Cabinet, des lignes directrices exigeant que tous les documents gouvernementaux et expertises soient déposés au Parlement en exécution de tout avis de motion portant production de documents, à moins qu'ils n'appartiennent à l'une des seize catégories de documents soustraits à la règle générale (ad). Les lignes directrices allaient également servir à déterminer quels renseignements devaient être communiqués pour répondre à une question parlementaire ou à la demande d'un citoyen. Par la suite, le 16 octobre 1975, un bill privé intitulé: «Loi sur le droit à l'information» était présenté par M. G. W. Baldwin (ae). Le 19 décembre 1974, les lignes directrices et le projet de loi étaient déferés au Comité mixte parlementaire des règlements et autres textes réglementaires, lequel a tenu des audiences publiques, mais n'a pas encore présenté de rapport. Depuis lors, tant le gouvernement fédéral que celui de l'Ontario ont promis de promulguer des lois en matière d'information, mais n'ont pas encore déposé d'avant-projet de bill. Qui plus est, le 21 juillet 1975, le gouvernement déposait un projet de loi sur les droits de la personne, lequel stipule, notamment, que le gouverneur général, sur la recommandation du ministre de la Justice et du ministre des Communications, peut établir des règlements pour protéger la vie privée de l'individu par rapport aux dossiers des institutions gouvernementales et en particulier, pour informer les citoyens de l'existence de ces dossiers et de l'utilisation qu'en fait, conférant ainsi aux citoyens le droit de consulter leur dossier

statutory committee in improving the citizen's access to information.

Whilst they are a start, neither the guidelines nor the Right to Information Bill go very far towards serving a worth-while right to information. The Bill, for instance, seems to be drafted more with an eye to passage through Parliament than to innovation—three of the eight exemptions apply where a request is made “for a frivolous or vexatious purpose”, or where the information sought is “elsewhere provided or available” or “is so trivial in public interest that it is not in the public interest” to supply it. The only strong feature is that, where a dissatisfied citizen has appealed his or her denial, the court could order the disclosure of exempt information if it thought the public interest so required.

The guidelines are to be interpreted and enforced by the Administration, and the degree of openness must therefore be the inverse proportion of the Administration's disposition to secrecy. The sixteen exemptions equally contribute to the preservation of this status quo. Whilst they purport to protest the same areas of government activity as the legislation of other countries, many employ neutral (yet open-ended) wording that does not indicate there is any public interest to be weighed against the interest to be protected—for instance, unwarranted invasions of personal privacy should not be permitted, but an exemption for “Papers reflecting on the personal competence or character of an individual” would sanction the withholding of a report revealing inefficiency, incompetence or corruption among the senior managerial ranks of a department. (Similarly, compare the ambiguity of “Papers that are private or confidential and not of a public or official character.”) The only interesting feature of the guidelines is the attempt to differentiate between types of consultant's reports—those which are comparable in nature to a Royal Commission report should be disclosed, and in other reports consultants should separate recommendations from factual and analytical data in order that the latter can be released. This distinction is a tentative recognition of one of the inexplicable anomalies of government secrecy.

“Very often it is just an accident whether an outside committee, which published its report, or an inter-departmental committee, which does not, is appointed to advise a Minister (ag).”

England

For the moment, England has been content to experiment with reforms other than open records legislation. In recent

personnel et d'en corriger les données inexactes ou périmées (af). Dans le discours du trône, qu'il prononçait à l'ouverture de la nouvelle session du Parlement, le 12 octobre 1976, le gouverneur général réaffirmait l'intention du gouvernement de promulguer la Loi sur les droits de la personne et de coopérer avec le Comité mixte permanent, afin de conférer aux citoyens le droit d'accès à l'information.

Bien qu'il s'agisse là d'un point de départ, ni les lignes directrices ni le projet de loi ne vont très loin lorsqu'il s'agit d'accorder un droit valable à l'information. Le projet de loi, par exemple, semble être rédigé beaucoup plus en vue d'être adopté par le Parlement que dans le but d'innover—en effet, trois des huit exemptions s'appliquent lorsqu'une demande est faite «dans un but frivole ou vexatoire» ou lorsque les renseignements recherchés sont «fournis ou disponibles ailleurs» ou «ont si peu d'importance pour l'intérêt public (que le prix qu'il en coûte pour les rendre accessibles) n'est pas dans l'intérêt public». La seule caractéristique importante est que, lorsqu'un citoyen mécontent en aurait appelé d'un refus, le tribunal pourrait ordonner la divulgation des renseignements couverts par un privilège, si l'on croit que l'intérêt public le justifie.

Les lignes directrices doit donc être interprétées et appliquées par le gouvernement; l'accessibilité doivent être inversement proportionnelle à l'inclination du gouvernement au secret. Les seize exceptions contribuent également à la préservation de cet état de choses. Tandis qu'elles visent supposément à protester contre les mêmes secteurs d'activités gouvernementales que ceux dont traitent les lois des autres pays, nombre d'entre elles sont libellées en des termes neutres, bien que non restrictifs, qui n'indiquent pas qu'il convient de faire la part des choses entre l'intérêt à protéger et l'intérêt public. Par exemple, les atteintes injustifiées à la vie privée ne devraient pas être permises, mais une exception pour «les documents où la compétence ou les mœurs d'une personne sont mis en doute» sanctionnerait le refus de communiquer un rapport révélant l'inefficacité, l'incompétence ou la corruption de cadres supérieurs d'un ministère. Il devrait en être de même pour l'ambiguïté «de documents privés ou confidentiels n'ayant pas de caractère public ou officiel». La seule caractéristique intéressante des lignes directrices vient de l'effort déployé pour distinguer entre divers types d'expertises:—celles dont la nature est comparable à un rapport d'une commission royale d'enquête devraient être divulguées et, dans le cas d'autres rapports, les experts-conseils devraient séparer les recommandations des données concrètes et analytiques, afin que ces dernières puissent être publiées pour les questions de sécurité.

Le rapport pressait le gouvernement de remplacer les seize exceptions des lignes directrices par huit critères extensifs. Le rapport a été reproduit dans le fascicule n° 32 (25 juin 1975) des délibérations du comité mixte parlementaire. Cette distinction, vise à tenir compte d'une des anomalies inexplicables du secret gouvernemental. Ce choix d'un comité extérieur, qui publie un rapport ou d'un comité interministériel, qui ne le fait pas, nommé dans le but de conseiller un ministre, est très souvent fortuit (ag).

Angleterre

Pour l'instant, l'Angleterre a consenti à opérer des réformes autres que celle concernant la législation sur l'accès aux

years the measures have included the enactment of s 12 of the Tribunals and Enquiries Act 1958 requiring that reasons for decisions be given by tribunals, and by a minister in the case of a statutory enquiry; appointment of a Parliamentary Commissioner (Ombudsman) in 1967; relaxation of the archival rules; tolerance of senior officials publicly discussing policy matters, particularly before parliamentary committees (ah); and the preparation of White and Green Papers and the establishment of inquiries, including inquiries into privacy (ai) and s 2 of the Official Secrets Act and three separate enquiries into the "D" (or Defence) Notice System (under which the Defence, Press and Broadcasting Committee can issue notices to the Press seeking their voluntary restraint from publishing anything on a topic covered by a notice) (aj).

(ad) Reproduced in House of Commons Debates, 15 March 1973, p. 2288. The guidelines were later supplemented by a report entitled "The Provision of Government Information" (April 1974) by Mr. D. W. Wall, an Assistant Secretary of the Cabinet for security matters. The report urged that the 16 exemptions in the guidelines be replaced by 8 broad criteria. The report is reprinted in Issue 32 (25 June 1975) of the proceedings of the joint parliamentary committee.

(ae) Bill No. C-225 (1974).

(af) Bill No. C-72 (1975).

One can nonetheless detect in England a restless concern with official secrecy since the Fulton Committee on the Civil Service reported in 1968 that "the administrative process is surrounded by too much secrecy. The public interest would be better served if there were a greater amount of openness" (ak). In response to the Committee's recommendation "that the Government should set up an inquiry to make recommendations for getting rid of official secrecy in this country", two inquiries were eventually launched. The first—designed presumably to circumvent the issue—involved the preparation by an interdepartmental committee in 1969 of a Government White Paper entitled *Information and the Public Interest*, which simply described the types of information being released (particularly White and Green Papers) and urged a continuation of these practices (al). The second inquiry was conducted by the Franks Committee into s 2 of the Official Secrets Act, which creates various criminal offences involving the unauthorised communication, receipt or retention of official information. The Committee found that the section was "a mess", yet "its scope is enormously wide" (am) (Mr. Justice Caulfield had earlier suggested it be "pensioned off") (an) and recommended its repeal and replacement by an Official Information Act which would confine the use of penal sanctions to disclosures endangering the security of the nation, the safety of the people, or the constructive operation of democracy. In the Committee's assessment, this meant the wrongful disclosure of Cabinet documents; documents relating to the national security, foreign relations, the currency or the reserves, disclosure could cause at least serious damage to the nation's interests; information which could facilitate an escape from legal custody, impede the apprehension and prosecution of criminal law offenders, or assist in the commission of an offence; certain information either given in confidence to the government or

documents publiés. Au cours des récentes années, les mesures adoptées comprenaient instamment: la promulgation de l'article 12 de la loi dite *Tribunals and Enquiries Act* de 1958, exigeant que les raisons à l'origine des décisions rendues soient données par les tribunaux et, dans le cas d'une enquête réglementaire, par un ministre; la nomination d'un commissaire parlementaire (protecteur du citoyen) en 1967; le relâchement des règlements concernant les archives; la tolérance des hauts fonctionnaires qui discutent publiquement de questions de principe, surtout devant les comités parlementaires (ah); la préparation de Livres blancs et verts et la tenue d'enquêtes, y compris des enquêtes sur la vie privée (ai) et sur l'article 2 de la loi dite *Official Secrets Act*, ainsi que trois enquêtes distinctes sur le Système d'avis de la «D» (ou Défense) (en vertu duquel le Defence, Press and Broadcasting Committee peut transmettre des avis à la presse lui demandant de cesser volontairement de publier tout article relatif à un sujet faisant l'objet d'un avis) (aj).

(ad) Reproduit dans les Débats de la Chambre des communes, 15 mars 1973, p. 2288. Les lignes directrices ont été par la suite traitées dans un rapport intitulé «La diffusion de l'information gouvernementale» (avril 1974), préparé par M. D. W. Wall, secrétaire adjoint de Cabinet.

(ae) Bill C-225 (1974).

(af) Bill C-72 (1975).

De toute évidence, l'Angleterre est néanmoins vivement préoccupée par la question du secret officiel depuis que le comité Fulton avait signalé en 1968, dans son rapport sur la fonction publique, que «le processus administratif est trop secret. L'intérêt public serait beaucoup mieux servi si l'accès aux renseignements était plus libre» (ak). En réponse à la recommandation du Comité voulant que «le gouvernement mette sur pied une commission d'enquête, afin de faire des recommandations axées sur la suppression du secret officiel dans ce pays», deux enquêtes ont finalement été lancées. La première, en 1969, supposément conçue pour cerner la question, consistait en la préparation, par un comité interministériel, d'un Livre blanc intitulé *Information and the Public Interest*, lequel se contentait de décrire les types de renseignements publiés (surtout des Livres verts et blancs) et pressait le gouvernement de continuer dans ce sens (al). La seconde enquête a été menée par le comité Franks au sujet de l'article 2 de la loi dite *Official Secrets Act*, laquelle crée diverses infractions criminelles impliquant la communication, la réception ou la rétention non autorisée de renseignements officiels. Le comité a jugé l'article «fort confus» malgré «son immense portée» (am) (M. le juge Caulfield avait déjà suggéré qu'on le supprime (an) et en a recommandé l'abrogation et le remplacement par une loi dite *Official Information Act*, qui limiterait l'imposition de sanctions pénales aux communications mettant en danger la sécurité du pays ou de la nation ou le respect de la démocratie. Cette évaluation du comité visait la communication injustifiée de documents du Cabinet; les documents concernant la sécurité nationale, les relations avec les autres pays, ainsi que les devises ou les réserves monétaires, et dont la divulgation risquait d'être gravement préjudiciable aux intérêts nationaux; les renseignements pouvant faciliter l'évasion d'un prisonnier, empêcher la capture et la poursuite des contreve-

which might invade personal privacy; or where official information is wrongfully used for the purposes of securing financial gain.

(ag) M Brittan, *Steering the Economy* (1969) 34.

(ah) See, eg, Evidence from First Division Association to the Fulton Committee on the Civil Service, Evidence Vol. 5, Memo No. 16; and Emy, note (e) *supra* at Ch. 2.

(ai) Report of the Younger Committee on Privacy.

(aj) See D G T Williams, "Official Secrecy in England" (1968) 3 FL Rev 20, 22-37. A similar system in Australia is discussed in H Withmore; "Censorship of the Mass Media: The 'D' Notice System" (1968) 41 ALJ 449.

(ak) Cmnd 3638, para 277.

(al) Cmnd 4089.

(am) Cmnd 5104, para 88. There have been 23 prosecutions under the Act since 1945 (for details, see App 11 of the Report). Another prosecution seems imminent, as 3 civil servants were arrested in February 1977 on charges of leaking information ex—CIA agent Phillip Agee (Washington Post, 20 February 1977).

(an) His Honour heard the *sunday Telegraph* secrets case, in which two journalists and the editor were charged over the unauthorized publication of an official report on the Nigerian civil war; see E. Campbell and H. Whitmore, *Freedom in Australia* (1973 ed) 344.

(ao) See W. Birtles, "Big Brother Knows Best: The Franks Report on Section Two of the Official Secrets Act" (1973) Pub Law 100; J. Jacob, "Some Reflections on Government Secrecy" (1975) Pub Law 25; and *The Australian*, 8 September 1975.

On 22 November 1976 the Government published a new Official Secrets Bill embodying the proposals of the Franks Committee, except that Cabinet documents not dealing with national security and information relating to economic security are excluded from the protection of criminal sanctions. Like the Franks Report, the Bill has been roundly criticized, on the one hand, because it would replace an "old blunderbuss" with an Armalite rifle, and on the other hand, because there is no counterweight in the form of freedom of information proposals. In short, both Franks and successive governments have failed to undertake the basic enquiry anticipated by the Fulton Committee into improving the public's access to information (ao). Indeed, the debate has been frequently rehearsed on a related issue—the disclosure of Cabinet papers. One focus has been a recent and frequent leakage of Cabinet papers (ap), another the unsuccessful attempt by the Attorney-General to restrain publication of the diaries of the late Richard Crossman (a former Minister in the Labour Cabinet). In that case, Lord Widgery CJ ruled that revelation of events which happened ten years previously (with three intervening general elections) should not inhibit free Cabinet discussion (aq). In response to the ruling the Prime Minister announced on 23 January 1976 that the archival period governing the release of historical records was to be reduced from thirty to fifteen years (ar).

If one lesson emerges from English experience it is perhaps that where alternatives to information legislation are pursued, there will remain an insistent and continuing demand in responsible quarters for a statutory form of access to be introduced. It is no surprise therefore that a bi-partisan All Party Parliamentary Committee for Freedom of Information

nants au droit criminel ou faciliter la perpétration d'infractions, certains renseignements donnés à titre confidentiel au gouvernement ou susceptibles de porter atteinte à la vie privée; et enfin, les cas où des renseignements officiels sont utilisés à tort pour réaliser des profits.

(ag) M. Brittan, *Steering the Economy* (1969) 34.

(ah) Voir, par exemple, Evidence from First Division Association to the Fulton Committee on the Civil Service, Evidence, volume 5, n° 16, et Emy, renvoi (e) ci-dessus, auctapitre 2.

(ai) Rapport au Younger Committee on Privacy

(aj) Voir D. G. T. Williams, *Official Secrecy in England* (1968) 3FL Rev 20, 22-37. Un système semblable en Australie fait l'objet d'une étude dans H. Whitmore: *Censorship of the Mass Media: The "D" Notice System* (1968) 41 ALJ 449.

(ak) Cmnd 3638, par. 277

(al) Cmnd 4089

(am) Cmnd 5104, par. 88. Il y a eu 23 poursuites engagées aux termes de la Loi depuis 1945 (pour les détails, voir App. II du rapport). Une autre poursuite semble imminente, puisque trois fonctionnaires ont été arrêtés en février 1977 et accusés d'avoir divulgué des renseignements à Phillip Agee, ancien agent de la CIA, Washington Post, 20 février 1977.

(an) Son Honneur a entendu l'affaire du *Sunday Telegraph*, où deux journalistes et le rédacteur en chef étaient accusés d'avoir publié sans autorisation un rapport officiel sur la guerre civile au Nigeria; voir E. Campbell et H. Whitmore, *Freedom in Australia* éd. de 1973, 344.

(ao) Voir W. Birtles *Big Brother Knows Best: The Franks report on Section Two of the Official Secrets Act*, (1973) Pub. Law 100; J. Jacob, *Some Reflections on Governmental Secrecy*, (1975) Pub. Law 25; et *The Australian*, 8 septembre 1975.

Le 22 novembre 1976, le gouvernement publiait un nouveau projet de loi dit Official Secrets Bill, lequel traduisait les recommandations du comité Franks, sauf que la divulgation de documents du Cabinet ne portant pas sur la sécurité nationale et des renseignements concernant la sécurité économique ne pouvait faire l'objet de sanctions criminelles. À l'instar du rapport Franks, le bill fut vivement critiqué, d'une part parce qu'il se trouvait à remplacer une mesure désuète par une autre tout aussi inadéquate et, d'autre part, parce qu'il n'opposait aucune mesure aux propositions relatives à la liberté d'information. En résumé, tant le comité Franks que les gouvernements ultérieurs ont été incapables d'entreprendre l'enquête fondamentale prévue par le comité Fulton pour donner au public un meilleur accès à l'information (ao). De fait, le débat a souvent achoppé sur une question connexe: la divulgation des documents du Cabinet. On a assisté à de nombreuses fuites de documents du Cabinet récemment (ap) et à la tentative infructueuse, de la part du procureur général, de freiner la publication des journaux personnels du regretté Richard Crossman, ancien ministre du Cabinet travailliste. Dans ce cas, Lord Widgery CJ a décrété que la révélation d'événements survenus dix ans plus tôt, trois élections ayant eu lieu entre temps, ne devrait pas empêcher la poursuite de libres débats au Cabinet (aq). En réponse à la décision rendue, le premier ministre a annoncé le 23 janvier 1976 que les dossiers historiques consignés aux archives allaient pouvoir être divulgués après 15 ans au lieu de 30 (ar).

S'il y a une leçon à tirer de l'expérience de l'Angleterre, c'est peut-être que même si l'on cherche des solutions aux mesures législatives en matière d'information, la demande restera pressante dans les milieux autorisés afin que par voie de règlement on ménage un accès quelconque à l'information. Il n'est donc pas étonnant qu'un comité bipartite dit All Party

has been formed among MP's, and on 20 November 1976 announced plans to introduce a draft Freedom of Information Bill (as). The Committee is supported by a public arm, called the Freedom of Information Campaign, which comprises representatives of professional community and trade union groups, and concerned citizens. This trend confirms the growing awareness in a number of countries that openness, far from being incompatible with Westminster Government, is essential for the rejuvenation of the principles of responsibility and accountability on which that system is founded.

(ap) See, eg, *The Economist*, 26 June 1976; and *The London Times*, 31 May 1976 and 2 July 1976.

(aq) A-G v Jonathan Cape Ltd (1975) 3 WLR 606; for comment see *The Economist*, 4 October 1975.

(ar) *Canberra Times*, 24 January 1976. England's Archives Office is governed by the Public Records Act 1958. Section 5 of the Act authorises the Lord Chancellor to determine the period for which documents shall remain secret.

(as) The address of the Committee is 8 Elsieidene Rd, London N21.

Parliamentary Committee for Freedom of Information ait été formé par des députés et que le 20 novembre 1976, le dépôt prochain d'un avant-projet de loi sur la liberté d'information ait été annoncé. Le comité est appuyé par une organisation publique la Freedom of Information Campaign, laquelle comprend des représentants de groupes professionnels syndicaux ainsi que des citoyens responsables. Cette tendance confirme le fait que de plus en plus de pays se rendent compte que l'accessibilité, loin d'être incompatible avec le gouvernement de Westminster, est essentielle au rajeunissement des principes de responsabilité et d'imputabilité qui constituent le fondement même de ce système.

(ap) Voir, par exemple *The Economist*, 26 juin 1976; et *The London Times*, 31 mai et 2 juillet 1976.

(aq) A. G. C. Jonathan Cape Ltd. (1975) 3 WLR 606; pour des commentaires, voir *The Economist*, 4 octobre 1975.

(ar) *Canberra Times*, 24 janvier 1976. Le Bureau des archives de l'Angleterre est régi par le Public records Act de 1958. L'article 5 de la loi autorise le Lord Chancelier à déterminer la période pendant laquelle les documents doivent rester secrets.

(as) L'adresse du comité est 8 Elsieidene Rd., Londres, N21

ADMINISTRATIVE LAW

MAKING GOVERNMENT ACCOUNTABLE—

A Comparative Analysis of Freedom of Information Statutes—Part III

This part concludes the series by JOHN McMILLAN of New South Wales University. Parts I and II appeared at pages 248 and 275.

United States of America (at)

Just as a portrayal of official secrecy in Commonwealth countries provides unique insights into the style of politics and administration in those countries, similarly the tale of the US Freedom of Information Act (FOIA) lays bare many salient features of government administration in the US. The Act was poorly drafted and its policy imperfectly conceived; it has provoked sharp conflicts between the Executive on the one hand and Congress and the citizenry on the other; much of the battle has been transferred to the courts, where the Act has been both moulded and distorted in the hands of a sometimes fickle judiciary; as yet another measure to make the Administration manageable, the Act has added another costly and complicated layer to its structure; it has exposed Executive independence, ingenuity and lawlessness; and yet it has had a remarkable democratic impact by promoting administrative accountability and public participation in government.

The history of open government legislation began in 1946 when Congress enacted s3 of the Administration Procedure Act (au) which required that all matters of official record had to be made available but, in effect, could be withheld if the document required "secrecy in the public interest", it related "solely to the internal management of an agency", it had to be "held confidential for good cause found", or the person seeking access was not "properly and directly concerned". In this form, the section became the "statutory authority for the withholding of virtually any piece of information that an official or

DROIT ADMINISTRATIF

COMMENT OBLIGER LE GOUVERNEMENT À RENDRE COMPTE?

Étude comparative des lois sur la liberté d'information

Cette partie met fin à la série d'articles de John McMillan, de la New South Wales University. Les parties 1 et 11 commencent aux pages 248 et 275.

États-Unis d'Amérique (at)

Si une description des règles du secret officiel dans les pays du Commonwealth nous donne des aperçus uniques de la nature des politiques de l'administration dans ces pays, de même, l'histoire de la loi américaine dite *Freedom of Information Act* (FOIA) fait ressortir de nombreuses caractéristiques de l'administration publique aux États-Unis. Médiocrement libellée, cette loi a en outre été mal conçue; elle a fait naître des conflits violents entre l'exécutif d'une part, et le Congrès et les citoyens d'autre part; la plupart des différends ont dû être tranchés devant les tribunaux, où la loi a été façonnée et déformée par un système judiciaire parfois inconstant; dans le but de rendre l'administration plus souple, la loi a ajouté un autre élément coûteux et complexe à sa structure. Elle a exposé l'indépendance, la naïveté et le laxisme de l'Exécutif mais a eu malgré tout une répercussion démocratique remarquable en promouvant le concept de responsabilité administrative et la participation du public au processus gouvernemental.

L'histoire de la législation sur l'accès aux documents du gouvernement a commencé en 1946, lorsque le Congrès a promulgué l'article 3 de la loi dite *Administration Procedure Act* (au), laquelle prévoyait la possibilité d'accéder à tous les documents officiels bien qu'en réalité, certains documents demandés pouvaient ne pas être communiqués s'il était «dans l'intérêt public», de les garder secrets s'ils se rapportaient «exclusivement à la régie interne d'un organisme», s'ils devaient être «gardés confidentiels pour des motifs valables» ou si la personne cherchant à obtenir les renseignements n'était

agency does not wish to disclose”; it was “relied upon almost daily to withhold information from the public (av). Thereafter, from 1955 until 1966, a succession of bills were introduced and Congressional hearings held to replace the section. Finally, in 1966 the FOIA was passed (aw), to become effective on Independence Day 1967.

The launching was promising, President Johnson signing it “with a deep sense of pride that the United States is an open society in which the people’s right to know is cherished and guarded” (ax), and Attorney-General Ramsey Clark declaring that “Nothing so diminishes democracy as secrecy” (ay). Just as swiftly, however, the bureaucracy interred the Act. Ralph Nader was soon to allege that legislation “which came in on a wave of liberating rhetoric is being undercut by a riptide of agency ingenuity” (az).

(at) Parts of the following discussion of the US and Australian position are taken verbatim from a report written by the author in which the issues are more fully discussed: see App Vol 2 to RCAGA Report, note 3 supra. Thorough analysis of the US Act are contained in: Project Report, “Government Information and the Rights of Citizens” (1975) Mich L Rev 971; and G Walpole, “The Freedom of Information Act: A Seven-Year Assessment” (1974) 74 Columb L Rev 895. See also sources quoted hereafter, many of which are reprinted in a Source Book on the Legislative History of the Act, available from the US House of Reps Committee on Government Operations (March 1975).

(au) 5 USC 1002, n 3(c) for details of the 46 State open records laws, see Access Reports, Nos 1 (Dec 1974) and 27 (Jan 1977).

(av) Sen Rep No 89-813, 89th Cong 1st Sess (1966); and H R Rep No 89-1497, 89th Cong 2nd Sess, (1966).

(aw) 5 USC 552.

(ax) His statement is published in (1968) 20 Admin L Rev 263.

(ay) Id 264.

(az) R Nader, “Freedom from Information: The Act and the Agencies” (1970) 5 Harv Cir R—Civ Lib L Rev 1, 5.

(ba) See Administration of the Freedom of Information Act (H R Rep No 92-1419, 92nd Cong 2nd Sess, 1972); Amending Section 522 of Title 5, United States Code, Known as the Freedom of Information Act (H R Rep No 93-876, 93rd Cong 2nd Sess, 1974); and Amending the Freedom of Information Act (S Rep No 93-854, 93rd Cong 2nd Sess, 1974).

To stem the tide of evasion and patch the gaping loopholes, Congressional committees held further hearings on the Act in 1972(ba). As a result the Act was amended—and significantly repaired and strengthened—in 1974, most notably by the amendment of the national security and law enforcement exemptions, the addition of procedural safeguards, and provision for payment of attorney’s fees to successful litigants. (President Ford vetoed the amendments, but in a demonstration of its concern to protect the “right to know” Congress overrode the veto, the House voting 371-31 and the Senate 65-27)(bb). More recently in 1976 another exemption was amended (for documents protected by other statutes)(bc)—a tribute again to successful lobbying by “Congress Watch”, the lobbying arm of the Nader groups.

The recent history of the FOIA has largely been successful, and has seen the disclosure of a range of documents that in

pas «absolument et directement en cause». Sous cette forme, l’article devenait «l’autorité statutaire au chapitre de la non-communication, à toutes fins pratiques, de tout document qu’un haut fonctionnaire ou un organisme ne désirait pas divulguer»; on y recourait presque quotidiennement pour ne pas communiquer certains renseignements au public (av). Par la suite, de 1955 à 1966, d’autres bills ont été déposés et le Congrès a tenu des audiences afin de remplacer cet article. Enfin, en 1966 la FOIA était adoptée (aw) et entraînait en vigueur le jour de l’indépendance, en 1967.

Les débuts étaient prometteurs. Le président Johnson, en sanctionnant la loi, se dit «très fier de ce que les États-Unis aient une société ouverte où l’on chérit et protège le droit du peuple à l’information» (ax), et le procureur général Ramsey Clark déclara que rien n’était plus néfaste au système démocratique que le secret (ay). Presque aussi rapidement, toutefois, la bureaucratie subjuguait la loi. Ralph Nader ne tarda pas à prétendre que la loi «qui était venue comme une vague libératrice devait céder le pas au raz-de-marée de l’ingéniosité bureaucratique (az).

(at) Des passages du débat suivant sur la position des États-Unis et de l’Australie sont tirés textuellement d’un rapport rédigé par l’auteur, où les questions sont discutées plus à fond: voir l’appendice, vol. 2 de la CREAGA, renvoi 3, ci-dessus. Des analyses exhaustives de la loi américaine sont contenues dans: Project Report, *Government Information and the Rights of Citizens* (1975) Mich L Rev 971; et G Walpole, *The Freedom of Information Act: A Seven-Year Assessment*, (1974) 74 Columb L Rev 895. Voir également les sources citées plus bas, dont bon nombre sont reproduites dans un *Source Book on the Legislative History of the Act* qu’on peut obtenir du House of Reps Committee on Government Operations des États-Unis (mars 1975).

(au) 5 USC 1002, n 3 (c) en ce qui concerne les détails des 46 *State open records laws*, voir les *Access Reports*, nos 1 (décembre 1974) et 27 (janvier 1977).

(av) Sen Rep n° 89-813, 1re Session du 89e Congrès (1966); et H R Rep. n° 89-1497, 2e Session du 89e Congrès (1966).

(aw) 5 USC 552

(ax) Sa déclaration est reproduite dans (1968) 20 Admin L Rev 263

(ay) 1 264

(az) R. Nader, *Freedom from Information: the Act and the Agencies* (1970) 5 Harv Cir R—Civ Lib L Rev 1 5

(ba) Voir *Administration of the Freedom of Information Act*, (H R Rep 92-1419, 2e Session du 92e Congrès, 1972); l’article 522 du titre 5, *United States Code*, connu sous le nom de *Freedom of Information Act* (H R Rep n° 93-876, 2e Session du 93e Congrès, 1974); et modifiant la *Freedom Information Act* (S Rep n° 93-854, 2e Session du 93e Congrès, 1974).

Pour endiguer ce mouvement et supprimer les échappatoires flagrantes de la loi, les comités du Congrès organisèrent en 1972 d’autres audiences à ce sujet (ba). Deux ans plus tard, la loi était modifiée et renforcée grâce à la refonte des exemptions relatives à la sécurité nationale et à l’application de la loi, à l’adjonction de garanties relatives à la procédure, ainsi qu’à une disposition prévoyant le remboursement aux plaideurs qui auront gain de cause des honoraires exigés par leurs procureurs. (Le président Ford a opposé son veto aux modifications, mais le Congrès, voulant montrer qu’il désirait protéger le droit à l’information, a annulé le veto, dans une proportion de 371 contre 31 à la Chambre et de 67 contre 27 au Sénat) (bb). Plus récemment en 1976, une autre exemption a été modifiée au sujet des documents protégés par d’autres lois (bc), nouvel hommage à la réussite des pressions exercées par le *Congress Watch*, outil de propagande des groupes de Nader.

Récemment, l’application de la FOIA a donné des résultats heureux: en effet, une série de documents que d’autres pays

other countries are buried beneath a multitude of locks, a staggering increase in public interest, and a faithful (if begrudging) attempt by most agencies to implement the spirit of the Act. Moreover, the Congressional fervour which sired the Act has conceived four relations to it:

—The Family Educational Rights and Privacy Act of 1974(bd) requires schools receiving federal funds to permit students either over 18 or attending a tertiary institution and the parents of younger students to inspect records intended for school use or to be available to parties outside the school. There are also rights to correct inaccurate or misleading records and to restrain the disclosure of personally identifiable records.

—The 1250 or more federal advisory committees established to provide advice or recommendations to agencies and whose membership includes those who are not full-time Government employees are now required to open their meetings to the public pursuant to the Federal Advisory Committee Act 1972 (be). Meetings discussing matters similar to the FOIA exemptions (except the decision-making exemption) may be closed, however minutes must be kept and citizens have a right to enjoin both the closure of a meeting and the non-disclosure of minutes. The Act also contains provisions designed to limit the life of advisory committees and the creation of new ones; to balance their membership and preclude them from solely representing special interests; to limit them to providing advice; and to provide for Congressional oversight of the committee system.

—The Privacy Act of 1974 (effective 27 September 1975) (bf) is an omnibus measure regulating the acquisition, storage, retention and dissemination of personal files. Whilst it is too comprehensive to summarise briefly, some of its main innovations include the broad right of access to files which it confers (for instance, an individual can inspect investigatory and evaluation materials used in making decisions concerning employment, promotion and the award of contracts unless disclosure would reveal the identity of any source of the material who had sought confidentiality); individuals have an enforceable right to demand correction of files which are not accurate, relevant, timely and complete; agencies may only disclose files where authorised by statute, for a "routine use", or with the permission of the individual affected; agencies must publish annually a notice describing their personal records systems, the categories of individuals and kinds of data covered by each system, the uses to which the information is put, and the agency policy regarding storage and disposal; and an agency official may be fined up to \$5,000 for wilfully breaching some of the Act's requirements, and an agency is liable for civil damages of not less than \$1,000 if an individual is adversely affected by the agency's failure to comply with the Act.

gardent jalousement ont été communiqués, le public a porté un vif intérêt à la question et la plupart des organismes ont fait un effort véritable; parfois à contrecoeur, pour respecter l'esprit de la loi. Qui plus est, le Congrès, qui a été à l'origine de la loi, a établi quatre rapports en égard à celle-ci:

—la loi dite *The Family Educational Rights and Privacy Act* de 1974 (bd) oblige les écoles qui reçoivent des subventions fédérales à permettre aux élèves de plus de 18 ans ou fréquentant un établissement d'enseignement supérieur ainsi qu'aux parents d'élèves plus jeunes d'inspecter les dossiers scolaires ou devant être mis à la disposition de groupes extérieurs. Elle confère également des droits concernant la rectification de dossiers inexacts ou erronés et la divulgation restreinte de dossiers pouvant porter atteinte aux intéressés.

—Les quelque 1250 comités consultatifs fédéraux mis sur pied pour donner des avis ou faire des recommandations aux organismes et dont certains membres ne sont pas des employés à plein temps du gouvernement doivent maintenant siéger toutes portes ouvertes, conformément à la loi dite *Federal Advisory Committee Act* de 1972 (be). Les séances au cours desquelles on discute de questions semblables aux exemptions de la FOIA (sauf l'exemption concernant la prise de décisions) peuvent toutefois se tenir à huis clos; des procès-verbaux doivent néanmoins être rédigés et les citoyens ont à la fois le droit d'imposer le huis clos de réunions et d'exiger la non-communication de procès-verbaux. La loi contient aussi des dispositions conçues pour limiter la durée de l'existence des comités consultatifs et leur prévoir des successeurs; pour en équilibrer la composition et empêcher qu'ils ne représentent pas que des intérêts spéciaux; pour les obliger à servir uniquement de conseillers; et pour permettre au Congrès d'avoir un aperçu du système des comités.

—La loi dite *Privacy Act* de 1974 (laquelle est entrée en vigueur le 27 septembre 1975) (bf) est une mesure générale régissant l'acquisition, l'entreposage, la conservation et la diffusion des dossiers personnels. Bien que cette loi soit trop volumineuse pour qu'on puisse la résumer brièvement, certaines de ses principales innovations se traduisent par un élargissement du droit d'accès aux dossiers (par exemple, une personne peut vérifier les documents d'enquête et d'évaluation qui ont servi à la prise de décision en matière d'emploi, de promotion et d'adjudication de contrats, à moins que leur divulgation ne révèle l'identité de toute source de documents qui avait demandé à conserver l'anonymat; Les personnes peuvent exiger la correction de dossiers inexacts inappropriés, désuets et incomplets; les organismes ne peuvent divulguer que les dossiers dont la communication est autorisée par voie de statut, à des fins «d'usage courant» ou avec la permission de la personne en cause; les organismes doivent publier annuellement un avis décrivant leur système de dossiers personnels, les catégories de personnes et le genre de données relatifs à chacun de ces systèmes, l'utilisation faite de ces données et la politique de l'organisme concernant leur entreposage et leur élimination; enfin, tout responsable d'un organisme peut se voir imposer une amende maximale de \$5,000 pour avoir enfreint sciemment la loi et un organisme peut être tenu civilement

—The feared newcomer, which begins operating on 12 March 1977, is the Government in the Sunshine Act 1976 (bg). It does not apply to departments, but only to independant statutory authorities (mainly the regulatory agencies) and requires meetings of the governing body to be open to the public (for instance, meetings of the Commissioners' in the Federal Trade Commission, the Securities and Exchange Commission and the Federal Communications Commission). Meetings may be closed along the same lines as under the Advisory Committee Act, although transcripts or recordings must be kept of closed meetings. Again, a citizen may enjoin an agency from closing meetings or not disclosing transcripts. The Act also prohibits ex parte communications in agency adjudicative hearings.

(bb) H R Exec Doc No 383. 93rd Cong 2nd Sess (1974) (veto message); 120 Cong Rec H 10875 (20 Nov 1974); 120 Cong Rec S 19,823 (21 Nov 1974).

(bc) The new exemption is reproduced in text preceding note (bh) infra.

(bd) 20 USCA 1232g (Supp Feb 1975).

(be) (1972) Pub L 92-463; 86 Stat 770; 5 USC App 1 (Supp III, 1973); discussed in B W Tuerkheimer, "Veto by Neglect: The Federal Advisory Committee Act" (1975) 25 Am Uni L Rev 53.

(bf) (1974) Pub L 93-579; 88 Stat 1896; 5 USC 552a.

(bg) (1976) Pub L No 94-409; 90 Stat 1241; 5 USC 552b. Measures have also been introduced to open most Congressional committee meetings, and indeed the Senate draft of the Sunshine Act would have applied to committees: See S Rep No 94-354; 94th Cong 1st Sess, (1976) 6-7. President Carter also announced that he plans to open Cabinet meetings to the Press (Wash Star, 31 Jan 1977).

To return, however to the FOIA, that Act is sufficiently different from those previously discussed to merit extensive summary. Essentially, the Act can be divided into four parts. The first part, which requires that certain documents be published or listed in a public index, provides the positive side to open government. Material must firstly be published in the Federal Register which would notify the public of the structure of agencies and the way in which they handle matters concerning the public—for example, matters included are a description of the organisation of the agency, the methods whereby the public may obtain decisions, a statements of the general course by which functions are channelled and determined, and rules of procedure.

The remainder of the first part of the Act relates (more importantly) to the internal law of agencies. Stated brietly, this includes the interpretations formulated by agencies of the legislation they administer; the staff manuals, rule books and other instructions provided for the guidance of officers when discharging their official and statutory duties; the reasons given by any officer who exercises a statutory power; and the rules of policy applied by agencies in administering schemes which may affect the public. In Australia and New Zealand,

responsable et être passible d'une amende minimale de \$1,000 si, en ne satisfaisant pas aux exigences de la loi il porte atteinte à quelqu'un.

—La dernière mesure adoptée, fort redoutée d'ailleurs, est entrée en vigueur le 12 mars 1977: il s'agit de la loi dite *Sunshine Act*, de 1976 (bg). Cette loi ne s'applique pas au ministère mais exclusivement aux autorités statutaires indépendantes, surtout aux organismes de réglementation, et exige que le public ait accès aux séances des organismes de direction (telles les rencontres des commissaires de la *Federal Trade Commission*, de la *Securities and Exchange Commission* et de la *Federal Communications Commission*.) Ces rencontres peuvent avoir lieu à huis clos aux termes de dispositions de la loi dite *Advisory Committee Act*, bien que des transcriptions ou des enregistrements électroniques doivent en être faits et conservés. Une fois de plus, un citoyen peut interdire à un organisme de tenir sa séance à huis clos ou de ne pas en communiquer la transcription. La loi interdit également les communications ex parte au cours des audiences d'adjudication des organismes.

(bb) HR Exec Doc no 383, 2^e Session du 93^e Congrès (1974) (message de veto); 120 Cong Rec H 10,875 (20 nov. 1974); 120 Cong Rec S 19,823 (21 nov. 1974).

(bc) La nouvelle exemption est reproduite dans le texte précédant le renvoi (bh), ci-dessous.

(bd) 20 USCA 1232 g (Supp fév. 1975)

(be) (1972) Pub L 92-463; 86 Stat 770; 5 USC App 1 (Supp 111, 1973); question discutée dans BW tuerk heimer, *Veto by Neglect: The Federal Advisory Committee Act* (1975) 25 Am Uni L Rev 53.

(bf) (1974) Pub L 93-579; 88 Stat 1896; 5 USC 552a.

(bg) (1976) Pub L n° 94-409; 90 Stat 1241; 5 USC 552 b. Des mesures ont également été prises afin de permettre l'accès à la plupart des séances des comités du Congrès et, de fait, l'avant-projet de loi dite *Sunshine Act* du Sénat se serait appliqué aux comités: voir S Rep. n° 94-354; 1^{ère} Session du 94^e Congrès (1976) 6-7. Le président Carter a également annoncé qu'il prévoyait inviter la presse à assister aux réunions du Cabinet. (Wash. Star, 31 janv. 1977)

Pour revenir, toutefois, à la FOIA, vu l'énorme différence qui existe entre cette loi et les lois étudiées antérieurement, il convient d'en faire un résumé détaillé. Au premier chef, la Loi peut être divisée en quatre parties. La première exige que certains documents soient publiés ou énumérés dans un répertoire public et fait ressortir le positivisme d'un gouvernement ouvert. Les documents doivent d'abord paraître dans le *Federal Register*, ce qui ferait connaître au public la structure des organismes ainsi que les moyens utilisés par ces derniers pour traiter les questions d'intérêt public. On y retrouve notamment une description de la structure de l'organisme, des méthodes auxquelles peut recourir le public pour obtenir que des décisions soient rendues, une déclaration concernant l'orientation générale qui sera suivie pour canaliser et déterminer les fonctions, ainsi que l'énumération des règles de procédure.

Le reste de la première partie de la loi traite avec beaucoup plus d'importance de la régie interne des organismes. En peu de mots, cela inclut les interprétations données par les organismes des lois qu'ils appliquent; les manuels du personnel, les règlements et les autres directives à l'intention des fonctionnaires qui s'acquittent de leurs fonctions officielles ou de celles que leur confère la loi; les raisons données par tout fonctionnaire qui exerce un pouvoir conféré par la loi, ainsi que les règles de la mesure appliquée par les organismes pour la mise

this law (which has supplanted legislation and often affects citizens to an extent greater than the law contained in statutes or court reports) is either secret or hidden and inaccessible—our most tragic negation of the rule of law so cherished by decades of British jurists. In America, some of this internal law has to be published (and indexed), other parts of it have only to be indexed and made available for inspection. Substantive statements, policies and interpretations of general application have to be published, whilst other statements, policies and interpretations which have been adopted, in addition to the orders made in individual cases, have only to be indexed. The enforcement requirement for the first part of the Act is that a person shall not be adversely affected by a rule, policy or interpretation which is not published or indexed in accordance with the Act, unless the person has actual or timely notice of the terms thereof.

The second part of the Act contains the general access principle, that all other documents in the possession of agencies are to be made available for inspection or copying by a member of the public unless covered by one of nine exemptions. The exemptions are only permissive in form; an agency may disclose an exempt document if it wishes so to do (the exemptions also apply to the documents to be published or made available under the first part of the Act). It will be simpler at this stage merely to quote the US exemptions and some of them will subsequently be explained.

“This section does not apply to matters that are

“(1)(A) specifically authorised under criteria established by an Executive order to be kept secret in the interest of national defence or foreign policy, and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order;

“(2) related solely to the internal personnel rules and practices of an agency;

“(3) specifically exempted from disclosure by statute (other than the (Government in the Sunshine Act)), provided that such statute (A) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or (B) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld;

“(4) trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential;

“(5) inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency;

“(6) personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy;

“(7) investigatory records compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production

en œuvre de programmes qui peuvent toucher le public. En Australie et en Nouvelle-Zélande, cette loi (qui a remplacé la mesure législative existante et qui concerne souvent les citoyens plus que ne le fait la loi contenue dans les statuts ou les rapports de tribunaux) est secrète, cachée ou inaccessible et constitue le plus grave déni de la règle du droit immuable chérie pendant des décennies par les juristes britanniques. En Amérique, certains éléments de cette régie interne doivent être publiés et répertoriés, tandis que d'autres doivent simplement être répertoriés et disponibles pour fins de vérification. Les déclarations, les mesures et les interprétations importantes d'application générale doivent être publiées tandis que toutes les autres sont exclusivement répertoriées, au même titre que les ordonnances rendues dans des cas particuliers. Selon l'exigence concernant l'application de la première partie de la loi, un règlement, une mesure ou une interprétation qui n'est pas publié ou répertorié conformément aux dispositions de la loi, ne doit pas pouvoir porter atteinte à une personne, à moins que cette dernière n'en connaisse vraiment le contenu ou n'en ait été informée en temps opportun.

La deuxième partie de la loi définit le principe de l'accès universel à l'information, par lequel tous les autres documents appartenant aux organismes gouvernementaux doivent être mis à la disposition des citoyens qui désirent les inspecter ou les copier, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une des neuf exemptions énoncées ci-après. Ces exemptions ne sont facultatives qu'en principe; un organisme peut diffuser un document exclu s'il le juge à propos (les exemptions s'appliquent également aux documents qui pourraient être publiés ou mis à la disposition du public en vertu de la première partie de cette loi). Pour l'instant, nous nous contenterons de citer les exemptions contenues dans cette loi américaine, pour ensuite en expliquer quelques-unes:

«Le présent article ne s'applique pas aux cas suivants:

(1)(A) aux documents dont la non-divulgation a été expressément autorisée en vertu de normes établies par un décret-loi, dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère, et (B) qui ont été classifiés comme tels en vertu de ce dit décret;

(2) aux seuls textes des règlements et pratiques internes d'un organisme;

(3) aux documents expressément exclus par une loi (autre que la *Government in the Sunshine Act*), pourvu que cette loi (A) exige, de façon non équivoque, que lesdits documents ne soient pas communiqués au public, ou (B) établisse des normes précises justifiant leur non-divulgation ou définisse certaines catégories de documents susceptibles de demeurer confidentiels;

(4) aux secrets industriels ou aux renseignements commerciaux ou financiers obtenus d'une personne et considérés comme exclusifs ou confidentiels;

(5) aux mémoires ou lettres inter-organismes ou intra-organismes dont la loi n'autoriserait la communication qu'à un organisme mêlé à un litige;

(6) aux dossiers personnels et médicaux et aux autres documents similaires dont la divulgation constituerait visiblement une atteinte grave à la vie privée d'un individu;

(7) aux dossiers d'enquêtes judiciaires, seulement si leur dévoilement devait (A) entraver les modalités d'ap-

of such records would (A) interfere with enforcement proceedings, (B) deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication, (C) constitute an unwarranted invasion of personal privacy, (D) disclose the identity of a confidential source and, in the case of a record compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, confidential information furnished only by the confidential source, (E) disclose investigative techniques and procedures, (F) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel;

“(8) and (9) are two unimportant exemptions for certain information relating to financial institutions, and oil well data.

“Any reasonably segregable portion of a record shall be provided to any person requesting such record after deletion of the portions which are exempt under this subsection.

(bh) For an excellent analysis of the case-law, see C M Marwick (ed) *Litigation Under the Amended Federal Freedom of Information Act* (1976 2 ed) (purchasable from Project on National Security and Civil Liberties, 122 Maryland Ave, N E, Wash, 20002).

The main exemptions requiring explanation are exemptions 1, 2, 4 and 5 (bh). Before its amendment in 1974, exemption 1 had been so interpreted by the Supreme Court as to afford the Government one of its greatest loopholes: a court would not examine classified documents in camera either to review the propriety of a classification or to separate non-exempt from exempt information (bi). Since 1974, the exemption refers in effect to documents which are properly classified “Top Secret”, “Secret” or “Confidential” under Executive Order 11562 (bj). An agency must meet both substantive and procedural criteria in order to prove that a document is properly classified. Under the substantive criteria, the agency must establish that the disclosure of the document would be reasonably expected to cause (respectively) “exceptionally grave damage”, “serious damage” or “damage” to national defence or foreign relations. Under the procedural criteria, a document must have been classified by an officer who was authorised in writing so to do, and the classification mark should reveal the name of that officer, the date of classification, and the portions or the document to which the mark applies. Further, there is a system of automatic declassification: as a general rule, “Top Secret” documents are to be declassified after ten years, “Secret” after eight and “Confidential” after six.

Understandably, the courts have been reluctant to review classified material in camera, and government attorneys have argued vigorously that at most the court should inspect government affidavits in camera and ex parte. Nevertheless, there

plication de la loi, (B) priver une personne de son droit à un procès équitable et à un jugement impartial, (C) constituer une atteinte grave à la vie privée de l'individu, (D) permettre l'identification d'un informateur qui désire garder l'anonymat et, dans le cas d'un dossier constitué par une autorité chargée de l'application d'une loi pénale dans le cours d'une enquête criminelle ou par un organisme chargé d'une enquête officielle sur la sécurité de l'État, permettre de dévoiler les renseignements confidentiels fournis intégralement par cet informateur, (E) entraîner la découverte des techniques et des méthodes d'investigation, ou (F) mettre en danger la vie ou la sécurité physique du personnel chargé de l'application de la loi;

(Les paragraphes (8) et (9) énoncent deux exemptions insignifiantes s'appliquant à certains renseignements relatifs aux institutions financières et aux statistiques sur les gisements de pétrole).

Toute partie «raisonnement isolable» d'un dossier peut être communiquée à quiconque en fait la demande, une fois que les parties assujetties aux exemptions décrites dans ce paragraphe ont été supprimées.»

(bn) Pour une excellente analyse de la jurisprudence voir C. M. Marwick, *Litigation Under the Amended Federal Freedom of Information Act*, 2^e édition, 1976, en vente au bureau du *Project on National Security and Civil Liberties*, 122 nord-est av. Maryland, Washington, 20002.

Les exemptions 1, 2, 4 et 5 (bn) nécessitent des explications supplémentaires. Avant d'être amendée en 1974, l'exemption 1 avait été interprétée par la Cour suprême comme une des plus célèbres échappatoires dont le gouvernement ait pu se doter: le tribunal n'examinerait pas les documents classifiés à huis clos pour remettre en question leur cote de sécurité ni pour en dissocier les éléments non assujettis aux dispositions d'exemption (bi). Depuis 1974, cette exemption ne vise que les documents portant à juste titre les cotes: «ultra secret», «secret», ou «confidentiel» en vertu du décret-loi 11652(bj). Pour prouver qu'un document est bien classifié, un organisme doit satisfaire aux normes établies concernant le contenu des documents et aux exigences administratives afférentes. En ce qui concerne les normes sur le contenu, l'organisme doit établir qu'il a de bonnes raisons de croire que la communication du document pourrait entraîner (respectivement) «des conséquences exceptionnellement graves», «des conséquences graves» ou un «préjudice» au chapitre de la défense nationale ou des relations étrangères. Aux termes des normes administratives, le document doit avoir été classifié par un fonctionnaire qui avait reçu l'autorisation écrite de le faire, et la cote de sécurité doit porter le nom du fonctionnaire qui l'a attribuée, la date de la classification et l'identification des parties du document auxquelles elle s'applique. En outre, les documents font l'objet d'une déclassification systématique: règle générale, les documents portant la cote «ultra secret» doivent être déclassifiés après dix ans, ceux qui portent la cote «secret» doivent l'être après huit ans et ceux qui portent la cote «confidentiel», après six ans.

De toute évidence, les tribunaux ont toujours hésité à examiner à huis clos les dossiers classifiés, alors que les procureurs des gouvernements alléguaient qu'idéalement ils devraient inspecter les affidavits du gouvernement à huis clos et en ex

have been cases in which material has been inspected in camera, disclosure has been ordered on the basis that procedural criteria were not met, and several decisions have required the Government to demonstrate that all the criteria were met (bk). But more important from the public's point of view is that the new classification system instituted by Executive Order 11652 appears to be working reasonably well and has resulted in the improvement of the classification system and declassification of a large volume of material (examples are given below).

Exemption 2 was intended to be a pragmatic exemption that would permit an agency to withhold trivial information that would not be of public interest, such as parking regulations and sick leave policies. However, relying on a 1966 House Report, the agencies have sought to apply the exemption to important segments of their internal law (bl). Courts have sanctioned non-disclosure of investigative manuals where "the sole effect of disclosure would be to enable law violators to escape detection" (bm) (such as manuals describing negotiating, litigating and auditing strategies (bn), and surveillance techniques used by customs agents (bo), however the major thrust of the agency arguments have been rebuffed. For instance, it has been held that the exemption does not protect the manuals for tax auditors, where disclosure might encourage rather than defeat compliance with the law (bp); the Parole Commission was ordered to publish its guidelines for determination of parole applications (bq); and very recently a district court ordered the disclosure of records describing criteria for treatment of first offenders and the exercise of the government's discretion to prosecute (br).

In apparent contradiction of the professed "free enterprise" character of the US business system, vast reservoirs of secret information on corporate activities has been amassed by agencies in pursuance of their ubiquitous regulatory activities and has traditionally and routinely been withheld from the public. Thus has exemption 4 become the battleground for citizens, industry and agencies disputing the secrecy of records ranging from financial data on concessionaires in national parks (bs) to figures on natural gas deposits and reserves (bt), and from affirmative action reports on industry compliance with civil rights and equal opportunity laws (bu) to a film recording the distressing annihilation of dolphin populations by fishing fleets (bv). In general, the courts have favoured disclosure. Wrestling with the drafting ambiguities of exemption 4, they have adopted a functional approach and hold that commercial or financial information is confidential.

partie. Il est arrivé néanmoins que les documents aient été examinés à huis clos et que leur divulgation ait été ordonnée en raison du fait que les normes administratives n'avaient pas été respectées; à plusieurs reprises, les tribunaux ont dû forcer le gouvernement à prouver que tel n'était pas le cas (bk). Mais, fait plus important aux yeux du public, le nouveau système de classification instauré par le décret-loi n° 11652 semble avoir été raisonnablement efficace et avoir contribué à l'amélioration du système de classification et de déclassification d'un grand nombre de documents (voir les exemples cités ci-après).

La deuxième exclusion, qui devait être d'ordre pratique, devait permettre à un organisme de refuser de communiquer certains renseignements inoffensifs qui ne pouvaient causer préjudice à l'intérêt public, comme les règlements de stationnement et les lignes de conduite en matière de congés de maladie. Toutefois, d'après un rapport de la Chambre publié en 1966, les organismes ont exigé que les exemptions s'appliquent à d'importantes parties de leurs règlements internes (bl). Bien que les principaux arguments invoqués par les organismes aient été rejetés, les tribunaux ont sanctionné la non-divulgation des manuels d'enquête lorsque leur simple divulgation pouvait permettre aux contrevenants à la loi d'éviter d'être pris en flagrant délit. (bm) (comme les manuels décrivant les stratégies de négociation, de plaidoirie et de vérification (bn), et les techniques de surveillance utilisées par les douaniers (bo)). Ainsi, les tribunaux ont soutenu que l'exemption ne protégeait pas les manuels utilisés par les vérificateurs fiscaux, quand leur diffusion pouvait plutôt favoriser, qu'entraver, le respect de la loi (bp); la *Parole Commission* a été saisie de publier ses lignes directrices sur la façon dont elle décide d'accorder la libération conditionnelle (bq); et très récemment, un tribunal de district a ordonné la divulgation de dossiers définissant les normes de traitement des délinquants qui en sont à leur premier délit, et l'exercice du pouvoir discrétionnaire qu'a le gouvernement d'intenter des poursuites. (br).

A l'encontre, selon toute apparence, du caractère avoué de «libre entreprise» qui définit le système commercial américain, les organismes ont recueilli dans l'exercice de leurs activités permanentes de réglementation, d'importantes quantités de documents secrets sur les pratiques des corporations, qu'ils ont couramment et depuis toujours cachées au public. L'exemption 4 est donc devenue le cheval de bataille des citoyens, des industries et des organismes qui réclamaient la levée du secret frappant des dossiers fort variés: données financières sur les concessionnaires des parcs nationaux (bs), statistiques sur les dépôts et les réserves de gaz naturel (bt), propositions concrètes concernant le respect par les employeurs des lois en matière de droit civil et d'égalité des chances (bu) film déplorant l'extinction malheureuse des populations de dauphins par les flottilles de pêche (bv), et ainsi de suite. En général, les tribunaux ont plutôt favorisé la divulgation de ces renseignements. Devant les ambiguïtés du libellé de l'exemption 4, ils ont adopté une approche fonctionnelle et ont allégué que les renseignements de nature commerciale ou financière sont confidentiels.

(bi) EPA v Mink (1973) 410 US 73.

(bj) Weekly Compilation of Presidential Documents (13 March 1972) p 542. The Order is analysed in Project Report, note (at) supra, at 973-1015.

(bi) EPA c. Mink (1973) 410 US 73.

(bj) Compilation hebdomadaire des documents présidentiels (13 mars 1972) p. 542. Le Décret est analysé dans le *Project Report*, renvoi (at) ci-dessus aux pages 973 à 1015.

(bk) See respectively, *Military Audit Project v Bush*, Civ No 75-2103 (DDC 1976); *Halperin v Sec'y of State*, Civ No 75-674 (DDC 1976); and *Halperin v Colby*, Civ No 75-676 (DDC 1976).

(bl) See H R Rep No 89-1497, 89th Cong 2nd Sess, 10 (1966).

(bm) *Hawkes v IRS*, 467 F 2nd 787, 795 (6th Cir 1972).

(bn) *Lord & Taylor v Dept of Labour*, 22 W H Cases 1245 (SDNY 3 Sept 1976).

(bo) *City of Concord v Ambrose*, 333 F Supp 958 (ND Cal 1971).

(bp) *Hawkes v IRS*, 467 F 2nd 787 (6th Cir 1972).

(bq) *Pickus v US Board of Parole*, 507 F 2nd 1107 (DDC 1974).

(br) *Jordan v Dept of Justice*, Civ No 76-0276 (DDC 18 Jan 1977).

(bs) *National Parks and Conservation Ass'n v Morton*, 498 F 2nd 765 (DC Cir 1970) (most of the material disclosed).

(bt) *Pennzoil Co v Federal Power Comm*, Civ No 75-2961 (5th Cir 2 July 1976) (Court reversed agency's decision to disclose in this case).

(bu) *Chrysler Corp v Schlesinger*, Civ No. 75-159 (D Del, 17 June 1976) (disclosed).

(bv) *Save the Dolphins v Dept of Commerce*, 404 F Supp 407 (ND Cal 1975) (disclosed).

"... if disclosure of the information is likely to have either of the following effects:

"(1) to impair the government's ability to obtain necessary information in the future; or

"(2) to cause substantial harm to the competitive position of the person from whom the information was obtained. (bw).

By and large this standard has been applied sensibly—for instance, a Government promise of confidentiality is not conclusive (bx); the Government's sources of information are unlikely to be impaired where information has been supplied pursuant to statute or as a condition of obtaining a government benefit (by); and competitive injury is unlikely in a monopolistic environment (bz). The most complicating development however has been "reverse FOIA" suits. Courts have permitted private concerns to enjoin the disclosure of exempt information submitted to an agency and at least thirty such suits have now been instituted (ca).

Exemption 5 safeguards deliberative, consultative, and decision-making processes by protecting documents containing advice, opinions or recommendations; factual material to the extent that it is either inextricably intertwined with policy-making material or is selected and summarised in such a way that it reflects a deliberative process; and records covered by the common law privilege for the attorney's work-product. Once again, the courts have attempted to impose functional qualifications upon what is otherwise an extremely broad exemption, for example, by bearing in mind the interest to be protected (internal frankness and candour); by drawing a distinction between predecisional documents, which are protected, and post-decisional documents embodying or explaining a decision, which are not; and where possible by excluding from the coverage of the exemption the internal law defined in the first part of the Act (cb).

(bk) Voir respectivement, *Military Audit Project c. Bush*, Civ No 75-2103 (DDC 1976); *Halperin c. Secretary of State*, Civ No 75-674 (DDC 1976); et *Halperin c. Colby*, Civ No 75-676 (DDC 1976).

(bl) Voir H.R. Rep No. 89-1497, 2^e Session du 89^e Congrès, 10 (1966).

(bm) *Hawkes c. IRS*, 467 F 2nd, 787, 795 (6th Cir 1972)

(bn) Lord et Taylor *c. Department of Labour*, 22 W H Cases, 1245 (SDNY, 3 septembre 1976)

(bo) *City of Concord c. Ambrose*, 33 F Supp 958 (ND Cal 1971)

(bp) *Hawkes c. IRS*, 467 F 2nd 787 (6th Cir 1972)

(bq) *Pickus c. Us Board of Parole*, 507 F 2nd 1107 (DDC 1974)

(br) *Jordan c. Dept. of Justice*, Civ No. 76-0276 (DDC, 18 janvier 1977)

(bs) *National Parks and Conservation Association c. Morton*, 498 F 2nd 765 (DC Cir 1970) (la plus grande partie du document a été divulguée)

(bt) *Pennzoil Co. c. Federal Power Comm.* Civ No. 75-2961 (5th Cir 2 juillet 1976) (le tribunal a renversé la décision de l'organisme de divulguer des renseignements dans cette affaire).

(bu) *Crysler Corp. c. Schlesinger*, Civ No. 75-159 (D Del, 17 juin 1976) (Renseignements divulgués).

(bv) *Save the Dolphins c. Dept. of Commerce*, 404 F Supp 407 (ND Cal 1975) (renseignements divulgués).

«... si la divulgation des renseignements est susceptible d'entraîner l'une ou l'autre des conséquences suivantes:

(1) diminuer la capacité future du gouvernement d'obtenir les renseignements dont il a besoin; ou

(2) compromettre gravement la position concurrentielle de la personne qui transmet les renseignements (bw)

Dans l'ensemble, cette norme a été appliquée rationnellement. Ainsi, on a jugé qu'aucune promesse gouvernementale de garder certains renseignements confidentiels n'est irréversible (bx); qu'il est peu probable que les informateurs du gouvernement subissent un préjudice quand les renseignements ont été fournis aux termes d'une loi ou en vue d'obtenir une faveur gouvernementale (by); que la concurrence n'est que rarement compromise dans une situation monopolistique (bz). Toutefois, les difficultés les plus sérieuses se sont présentées lors de poursuites mettant en cause le principe même de la FOIA. Dans au moins une trentaine de poursuites instituées jusqu'à maintenant, les tribunaux ont permis à des particuliers de forcer un organisme à communiquer des documents exclus qui lui avaient été confiés (ca).

L'exemption 5 garantit le maintien du caractère secret du processus de délibération, de consultation et de décision en protégeant les documents qui contiennent des avis, des opinions ou des recommandations; de certaines données concrètes dans la mesure où elles sont intimement liées aux documents qui se rapportent au processus décisionnel, ou pour autant qu'elles sont choisies et résumées de façon à refléter la teneur du processus de délibération; et des dossiers protégés par le privilège du droit coutumier dans l'exercice normal de la fonction du procureur. Une fois de plus, les tribunaux ont tenté d'imposer des caractéristiques fonctionnelles à des éléments qui par ailleurs sont assujettis à une exclusion d'extrême portée, par exemple, en gardant à l'esprit l'intérêt à sauvegarder (sincérité et impartialité); en dissociant les documents antérieurs à la décision, lesquels sont protégés des documents postérieurs à la décision, qui la traduisent ou la justifient et qui eux, ne sont pas protégés; et, si possible, en excluant des exemptions les documents de régie interne définis dans la première partie de la loi (cb).

(bw) Morton, note (bs) supra at 770.

(bx) Ackerly v Ley 420 F 2nd 1336 (DC Cir 1969).

(by) Morton, note (bs) supra.

(bz) Hughes Aircraft Co v Schlesinger, 384 F Supp 292 (CD Cal 1972).

(ca) See, e.g., Charles River Park "A" v HUD, 519 F 2d 935 (DC Cir 1975).

(cb) See, e.g. EPA v Mink (1973) 410 US 73; NLRB v Sears Roebuck & Co. (1975) 421 US 132; and Vaughn v Rosen, 383 F Supp 1049 (DDC 1974), aff'd, 523 F 2d 1136 (DC Cir 1975).

(cc) A description "would be sufficient if it enabled a professional employee of the agency who was familiar with the subject area of the request to locate the record with a reasonable amount of effort" (HR Rep No 93-876, 93rd Cong 2d Sess, 1974).

The third part of the US Act contains the procedural requirements with which agencies must comply when handling requests. A request must "reasonably describe" the records which are sought (cc). An agency must determine a request within ten working days of its receipt, and must then notify the person making the request of the decision, the reasons therefore, the name of the officer who made the decision, and the right of the person to appeal any adverse determination to the head of the agency. An internal appeal must be disposed within 20 working days of receipt of the notice of appeal. Either of the two time limits may be extended by the agency for a further ten working days if one of a number of "unusual circumstances" exists—for instance, if there is a need to collect documents from a field facility, to consult "with another agency having a substantial interest in the determination of the request", or to "search for and appropriately examine a voluminous amount of separate and distinct records". Failure by the agency to determine the request within the applicable time limits is deemed to amount to a refusal to disclose and the person may thereupon appeal the matter to a court; the court may allow the agency additional time to review the request.

An agency may charge a fee for inspection or copying of a document. "Such fees shall be limited to reasonable standard charges for document search and duplication and provide for recovery of only the direct costs of such search and duplication". Fees are to be reduced or waived if the agency thinks that "furnishing the information can be considered as primarily benefiting the general public".

Lastly, each agency must prepare an annual report to Congress containing information on such things as the number of denials in the year, the number of internal appeals and their outcome, the names of the officers who denied access to records, and the amount of fees collected. The Attorney-General must submit a similar annual report dealing with all court cases that have arisen under the Act.

The fourth and final part of the US Act provides that a person who has been denied access to a document may appeal the matter to a court. The burden of proof is on the agency, and the court may examine any records in camera (even classified documents), although the court is confined to deciding whether the document falls within one of the exemptions; if it does, the court must uphold the agency's decision. The Act contains a few other provisions relating to court proceedings: the court is urged to give precedence to all freedom of information cases; pleadings are to be completed within thirty days of the appeal being lodged; costs may be awarded against the

(bw) Morton, renvoi (bs) ci-dessus 770.

(bx) Ackerly c. Ley 420 F 2nd 1336 (DC Cir 1969).

(by) Morton, renvoi (bs) ci-dessus.

(bz) *Hughes Aircraft Company* c. Schlesinger, 384 F Supp 292 (CD Cal 1972)

(ca) voir par ex. *Charles River Park «A»* c. HUD, 519 F 2nd 935 (DC Cir 1975).

(cb) Voir par ex., EPA c. Mink (1973) 410 US 73; *NLRB* c. *Sears Roebuck & Co.* (1975) 421 US 132; et Vaughn c. Rosen, 383 F Supp 1049 (DDC 1974), aff'd 523 F 2d 1136 (DC Cir 1975)

(cc) La description "serait jugée suffisante si elle permettait à un professionnel à l'emploi de l'organisme concerné, qui connaît bien le domaine visé par la demande, de repérer le dossier moyennant un effort raisonnable" (HR Rep no 93-876, 2^e Session du 93^e Congrès, 1974).

La troisième partie de cette loi américaine contient des exigences administratives auxquelles les organismes doivent satisfaire lorsqu'ils présentent leur demande. Toute demande doit «raisonnablement décrire» les dossiers requis. (cc) L'organisme doit juger de la recevabilité de la demande dans les dix jours ouvrables suivant sa réception, aviser ensuite le requérant de sa décision, lui faire part des raisons qui l'ont motivée, identifier le fonctionnaire qui l'a rendu et informer le requérant de son droit d'interjeter un appel auprès du directeur de l'organisme. Celui-ci a vingt jours ouvrables après la réception de l'avis pour y donner suite. Il peut en outre obtenir une prolongation de ces deux délais pendant une période additionnelle de dix jours en cas de «circonstances inhabituelles», comme la nécessité de récupérer les documents dans une région éloignée, de consulter «un autre organisme hautement concerné par la décision relative à la demande», ou de «retracer et d'examiner minutieusement une quantité considérable de dossiers individuels». Si l'organisme néglige de statuer sur la demande dans les délais prescrits, il est présumé refuser de divulguer les renseignements et le requérant peut en appeler de sa décision au tribunal; lequel peut alors accorder à l'organisme un délai supplémentaire pour étudier la demande.

L'organisme peut exiger des droits pour l'inspection ou la reproduction d'un document. «Ces droits ne devront pas excéder les coûts normaux de recherche et de reproduction et ils ne devront couvrir que les frais directs de recherche et de reproduction audit document». Ces droits devront être réduits ou annulés si l'organisme estime que «la communication des renseignements requis semble favoriser surtout l'intérêt public».

Enfin, chaque organisme doit soumettre au Congrès un rapport annuel comportant certains renseignements, comme le nombre de demandes rejetées dans l'année, le nombre d'appels internes et leur résultat, le nom des fonctionnaires ayant refusé l'accès aux dossiers et le montant des droits perçus. Le procureur général doit présenter également un rapport annuel similaire sur toutes les poursuites judiciaires qui ont résulté de l'application de la loi.

La quatrième et dernière partie de cette loi américaine stipule qu'une personne qui s'est vue refuser l'accès à un document peut en appeler de la décision de l'organisme devant un tribunal. Le fardeau de la preuve incombe à l'organisme. Le tribunal peut examiner tout dossier à huis clos, même les documents classifiés, mais il ne peut que décider si le document est assujéti à l'une des exemptions de la loi; le cas échéant, il doit maintenir la décision de l'organisme. Cette loi contient un certain nombre d'autres dispositions qui se rapportent aux procédures judiciaires: le tribunal doit donner priorité à toutes les affaires relatives à la liberté d'information; le

United States if the plaintiff has substantially prevailed; and if the court issues a written finding suggesting that an officer has acted arbitrarily or capriciously in withholding documents, the Civil Service Commission is to conduct an enquiry to decide whether disciplinary action should be taken against the officer.

The differences between the US Act and the legislation of other countries are numerous: the FOIA contains unique provisions for publication and indexing of internal law (although the public registers and journals serve a similar purpose in Sweden); regulation of administrative procedures is an integral part of the Act; disputes are heard in the ordinary civil courts; requested documents must be identified; the Act does not apply to Congress or the courts; The Act incorporates the classification system; and while, for instance, the law enforcement exemption is narrower than that of other countries, the policy-making exemption is more pervasive than the comparable Swedish one. By far the greatest difference however relates to the operation of the Act.

In other countries the Acts have not been used extensively, except in Sweden where the Press has been the greatest beneficiary. The US Act has been a battleground since its enactment. Most of the early statistics described the obduracy, delay and improbity of many of the agencies. For instance, a 1972 study by the library of Congress showed that, on average, it took agencies 33 days to respond initially to a request and an additional 50 days to decide on internal appeal. In some agencies, the average figures were as high as 69 days (Federal Trade Commission) and 127 days (Department of Labour) respectively (*cd*). Congressman Moorehead, the Chairman of the House sub-committee which investigated the Act in 1972, thought that delay was "probably the single most important failure in the administration of the FOIA" (*ce*).

Many citizens couldn't afford freedom of information. Fees were described in 1972 as "toll-gates on public access to information". Search fees varied among agencies from \$3-\$7 per hour, and copying costs varied from 5c-\$1 per page. Other practices varied as well: some agencies required pre-payment before a search would be undertaken; some required payment even if a document was withheld; others demanded a minimum fee (sometimes as high as \$10); agencies such as Health, Education and Welfare rarely charged fees, yet in one agency an officer charged a fee when asked for the names of the 26 subordinates who reported directly to him; and some agencies would charge citizens, but not regular clients (*cf*).

The high and non-reimbursable court costs also contributed to a failure or unwillingness of people to challenge information denials. A study undertaken by a House sub-committee of

procès doit être terminé dans les trente jours suivant l'interjection de l'appel; les frais peuvent être imputés au gouvernement des États-Unis si le plaignant réussit à prouver qu'il avait raison; et si le tribunal émet une opinion écrite alléguant qu'un fonctionnaire a agi de façon arbitraire ou injustifiée en refusant de communiquer les documents, la *Civil Service Commission* devra faire en enquête et décider si une sanction disciplinaire doit être imposée au fonctionnaire en cause.

Les différences entre la loi américaine et celle des autres pays sont nombreuses: La *FOIA* est la seule à contenir des dispositions sur la publication et le répertoire des documents de régie interne, bien que les registres et les journaux publics aient la même fonction en Suède; la réglementation des pratiques administratives fait partie intégrante de la loi; les litiges sont entendus devant les tribunaux civils ordinaires; les documents requis doivent être identifier; la loi ne s'applique pas aux documents du Congrès ou des tribunaux; la loi définit le système de classification; et bien que l'exemption concernant l'application de la loi soit moins astreignante que celle contenue dans les lois similaires des autres pays, l'exemption frappant le processus décisionnel est plus rigide dans la loi américaine que dans la loi équivalente de la Suède. La plus grande différence réside toutefois dans les modalités d'application de la loi.

Dans les autres pays, peu de personnes se sont prévalues des lois d'accès du public à l'information; il en a toutefois été autrement en Suède où la presse en a été le plus grand bénéficiaire. La loi américaine a fait l'objet de nombreux litiges depuis son entrée en vigueur. La plupart des rapports récents ont décrit l'entêtement, la lenteur et l'improbité d'un grand nombre d'organismes. Ainsi, une étude menée en 1972 par la Bibliothèque du Congrès a prouvé que les organismes mettaient en moyenne 33 jours à répondre à une demande initiale et 50 autres jours à statuer sur un appel interne. Chez certains organismes, cette moyenne atteignait 69 jours (*Federal Trade Commission*) et même 127 jours (Ministère du travail) (*cd*). M. Moorehead, membre du Congrès et président du sous-comité de la Chambre qui a étudié cette loi en 1972, estime que la lenteur à répondre à une demande constitue «probablement la plus importante faille de la *FOIA*» (*ce*).

De nombreux citoyens ne pourraient se permettre d'assumer les frais qu'entraîne la liberté d'accès à l'information. En 1972, on a jugé que les droits représentaient des obstacles à l'accès du public à l'information. Dans la plupart des organismes, les droits de recherche variaient entre \$3 et \$7 l'heure, et les droits de reproduction allaient de 5c à \$1 la page. Diverses autres conditions sont également imposées: certains organismes exigent que le requérant paie d'avance les frais de recherche; d'autres réclament des frais même si le document n'est pas communiqué; d'autres encore demandent un droit minimum (\$10 dans certains cas); certains organismes comme le ministère de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être exigent rarement des droits (dans un organisme toutefois, un fonctionnaire a déjà demandé un droit pour la divulgation du nom des 26 subalternes qui relevaient directement de lui); enfin, certains organismes imposent des frais aux citoyens, mais non à leurs clients réguliers (*cf*).

Le fait que les frais judiciaires soient élevés et non remboursables a également contribué à décourager les personnes qui s'étaient vus refuser certains renseignements d'interjeter appel.

cases that had been reported to it in detail revealed that in nearly 2,200 denials over the first four years of the operation of the Act, there were fewer than 300 internal reviews (in two-thirds the agency decisions were fully upheld), and roughly 100 court appeals. The agency denials were fully sustained by the court in less than 25% of cases. Moreover, the success of the agencies was greatest where the exemptions invoked were for national security or law enforcement — the two exemptions which were amended by Congress in 1974 (cg).

Administrative abuses were not the only problem. Innocuous material was routinely withheld. In the Department of Interior, for instance, where 60 percent of requests were denied, the sorts of information withheld included details of deaths and disabling injuries in national parks; documents relating to water pollution control; a report on a wilderness area; and a consultant's report on the department's information and public relations functions (ch).

(cd) HR Rep No 92-1419, note (ba) supra, at 16.

(ce) Interagency Symposium, note (b) supra, at 17.

(cf) Generally, see Rep No 93-854, note (ba) supra, at 10-12; and HR Rep No 92-1419, note (ba) supra, at 53-59.

(cg) HR Rep No 92-1419, note (ba) supra, at 71-72.

(ch) Id, at 45, 61-62.

(ci) Note (bi) supra.

(cj) Executive Classification of Information-Security Classification Problems Involving Exemption (b) (i) of the Freedom of Information Act (HR Rep No 92-221, 93rd Cong 1st Sess, (1973), opening statement of Congressman Moorehead, 1 May 1972.

(ck) F Horton, "The Public's Right to Know" (1972), Jan-Feb) Case and Comment 1, 3.

Probably the greatest public defeat however was suffered in respect of the one billion or more classified documents which, pursuant to a 1973 Supreme Court decision, agencies could withhold (ci). The enormity of this defeat was realised in hearings held in 1972-74 which revealed, inter alia, that, 55,000 government employees were authorised to classify a document — "hundreds of thousands" could stamp a document "for official use only". At least 66 different classification marks were discovered (cj). Despite this, conservative estimates put at two-thirds the number of documents that could be released without damage to the national security (ck). The Pentagon Task Force on Security in 1970 suggested a 90% reduction in the amount of scientific and technological information under classification (cl). A retired Air Force Security classification expert with 43 years of federal service went as high as 99.5 percent (cm).

In recent years, and particularly since the 1974 amendments, the Act has given substance to the peoples "right to know". The most notable change has occurred in public inter-

Une étude menée par un sous-comité de la Chambre sur les cas qui lui avaient été rapportés en détail a révélé que sur près de 2,200 refus au cours des quatre premières années de l'application de la loi, moins de 300 ont fait l'objet d'un examen interne (dans le deux tiers des cas, les décisions de l'organisme ont été entièrement maintenues), et environ 100 ont fait l'objet d'un appel au tribunal. Moins de 25% des refus des organismes ont été pleinement maintenus par les tribunaux. En outre, les revendications des organismes ont été plus fructueuses quand les exemptions portaient sur la sécurité nationale ou sur la stricte application de la loi, deux exemptions qui ont été modifiées par le Congrès en 1974 (cg).

Les abus administratifs n'ont pas constitué le seul problème. Des documents inoffensifs étaient couramment gardés confidentiels. Au ministère de l'Intérieur, par exemple, où 60% des demandes ont été rejetées, on notait parmi les renseignements qu'on avait refusé de communiquer des détails sur les décès et les blessures ayant causé une invalidité dans les parcs nationaux; des documents se rapportant au contrôle de la pollution des eaux; un rapport sur la vie dans les régions incultes, et un rapport d'expertise sur l'information et le service des relations publiques du ministère (ch).

(cd) HR Rep n° 92-1419, renvoi (ba) ci-dessus, 16.

(ce) *Interagency Symposium*, renvoi (b) ci-dessus, 17.

(cf) Généralement, voir le rapport n° 93-854, renvoi (ba) ci-dessus 10 à 12; et le HR n° 92-1419, renvoi (ba) ci-dessus, 53 à 59.

(cg) HR Rep n° 92-1419, renvoi (ba) ci-dessus, 71 et 72.

(ch) *Idem*, 45, 61 et 62.

(ci) Renvoi (bi) ci-dessus.

(cj) Difficultés que pose l'attribution d'une cote de sécurité aux documents de l'Exécutif compte tenu de l'exemption (b)(i) de la *Freedom of Information Act* (HR n° 92-221, 1^{re} Session du 93^e Congrès (1973), déclaration préliminaire de M. Moorehead, Membre du Congrès, le 1^{er} mai 1972.

(ck) F. Horton, *The Public's Right to Know* (janvier et février 1972) dossier et observations 1.3.

Toutefois, le plus grand obstacle qu'a probablement rencontré le public a été le milliard ou plus de documents classifiés que des organismes ont pu refuser de communiquer, conformément à un jugement rendu par la Cour suprême en 1973 (ci). L'importance de cette difficulté a été mesurée au cours des audiences tenues entre 1972 et 1974, qui ont révélé, entre autres, que 55,000 fonctionnaires gouvernementaux étaient autorisés à classer un document et que «des centaines de milliers» pouvaient apposer l'estampe «à des fins officielles seulement» sur un document. On a découvert qu'au moins 66 différentes cotes de classification étaient utilisées (cj). Malgré cela, à partir d'estimations conservatrices, on a évalué que les deux tiers des documents ainsi classifiés auraient pu être publiés sans porter atteinte à la sécurité nationale (ck). Le groupe de travail du Pentagone chargé d'étudier la sécurité en 1970, a prétendu qu'on pourrait réduire de 90 p. 100 le volume des renseignements scientifiques et techniques susceptibles de porter une cote de classification (cl). Un expert en classification qui a travaillé pendant 43 ans au service de sécurité de l'aviation américaine et qui est maintenant à la retraite, a admis que le volume de documents exclus pourrait être réduit de 99.5 p. 100 (cm).

Récemment, et notamment depuis les modifications apportées à la loi en 1974, les législateurs se sont beaucoup préoccupés du droit du public à l'information. Le changement le plus

est. The Justice Department, for instance, was receiving 5 requests per week prior to 1974, but in 1975 it received 30,000 under the FOIA and the Privacy Act (14,478 of these were for the FBI); the CIA received 6,609 under the FOIA and 552 under the Privacy Act; Health, Education and Welfare received 13,000; the Defence Department 27,000 FOIA requests, and another 13,000 requests to the Army under the Privacy Act; and the Federal Trade Commission 213 between February-May 1975 and the Securities and Exchange Commission 145 in the same period. Most of these requests, it should be pointed out, are met, although there are nevertheless about 500 FOIA suits pending (cn).

Fanning this flame of interest are a number of organisations, the most prominent of which is Ralph Nader's Freedom of Information Clearinghouse established in 1972. The Clearinghouse has testified before Congress, published articles, answered thousands of individual requests about how to get information, disseminated over 20,000 pamphlets describing the Act, and instituted nearly 50 court cases (most of which have been won). In addition to this there are at least two private organisations established to gain information for individuals; a special Press Committee to assist newsmen; a number of regular newsletters on the operation of the Act; and a plethora of Washington-based public interest groups to whose operations the Act is central.

There have also been significant reforms to the classification system under Executive Order 11652. There has been a 75 percent reduction in the number of officers authorised to classify a document. The Atomic Energy Commission reported in 1973 an 83 percent reduction in the number of documents classified "Top Secret", whilst the US Information Agency estimated that overall it classified 30 percent fewer documents. In relation to all agencies, over half the requests for declassification of documents which had been classified for more than 10 years were met. And at least one agency, the Department of State, has warned 400 employees against overclassifying information (co).

important a été opéré dans l'intérêt public. Ainsi le Ministère de la Justice, qui recevait cinq demandes de renseignements par semaine avant 1974, a reçu, en 1975, 30,000 demandes aux termes de la FOIA et de la *Privacy Act* (14,478 de ces dernières se rapportaient au FBI); la CIA a reçu 6609 demandes aux termes de la FOIA et 552 aux termes de la FOIA, tandis que 13,000 demandes étaient adressées à l'armée aux termes de la *Privacy Act*; par ailleurs, la *Federal Trade Commission* recevait 213 demandes entre février et mai 1975 et la *Securities and Exchange Commission* en recevait 145 au cours de la même période. La plupart de ces demandes, soulignons-le, ont été satisfaites, bien qu'il y ait encore 500 poursuites au suspens aux termes de la FOIA (cn).

Un certain nombre d'associations, dont la plus importante est la *Freedom of Information Clearinghouse* de Ralph Nader, établie en 1972, ont manifesté un vif intérêt pour la nouvelle loi. Ce groupe de défense des intérêts publics a comparu devant le Congrès, a publié des articles, a répondu à un millier de demandes individuelles sur la façon d'obtenir des renseignements, a distribué plus de 20,000 dépliants explicatifs sur la loi et a intenté près de 50 poursuites judiciaires, dont la plupart ont été gagnées. En outre, au moins deux entreprises privées dont été formées pour recueillir des renseignements à l'intention des particuliers; un comité spécial de la presse a été créé pour aider les journalistes; un certain nombre de bulletins ont été publiés au sujet du fonctionnement de la loi, et une pléiade de groupes de défense des intérêts publics ayant leur siège social à Washington ont vu le jour et veillent depuis ce temps à ce que la loi soit scrupuleusement appliquée.

Les frais d'application de la loi se sont également accrus et atteindront peut-être les \$20 millions par année. Alors que les coûts individuels de la plupart des organismes n'excédaient par \$500,000, les frais les plus élevés en 1975 ont été ceux du Trésor (\$3.3 millions), de la Défense (\$5.9 millions), du ministère de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être (\$2.36 millions), de la CIA (\$1.39 million), et du FBI (\$1.6 million). Ces coûts élevés sont dus en partie à l'accumulation des demandes reçues depuis les modifications apportées à la loi en 1974, à la lourdeur des pratiques administratives et des modalités de classement qui sont encore imparfaites et au volume élevé des documents qui ont été classifiés sans raison et qui doivent être déclassifiés à la suite des demandes de renseignements (Ibid). Par ailleurs, il faut se rappeler que les organismes américains possèdent près de 90 milliards de documents (texte du renvoi (b) ci-dessus) et que le coût de la non-divulgateion des documents atteint les \$60 à \$80 millions chaque année. (NY Times, 24 janvier 1972). En vertu du décret-loi n° 11652, d'importantes réformes ont été également apportées au système de classification. On a réduit d'environ 75 p. 100 le nombre de fonctionnaires autorisés à classer un document. La Atomic Energy Commission faisait état en 1973 d'une diminution de 83 p. 100 du nombre de documents portant la cote «ultra secrets», alors que la *U.S. Information Agency* évaluait que dans l'ensemble, ses documents classifiés avaient été réduits de 30 p. 100. En ce qui concerne tous ces organismes, plus de la moitié des demandes de déclassification de documents classifiés depuis plus de 10 ans ont été satisfaites. Au moins un organisme, le *département d'État*, a averti 400 employés d'éviter d'attribuer des cotes de sécurité trop strictes (co).

However, the most important evidence of the Act's success is the range of documents that has been released. This includes: CIA and FBI files on individuals; files on the Hiss and Rosenberg investigations; the Department of Army Report on the My Lai Massacre; reports by staff scientists on the Atomic Energy Commission that a major nuclear reactor accident might kill up to 45,000 people and create a disaster area the size of Pennsylvania; meat inspection reports showing that products were suspected of being adulterated or unwholesome; nursing home reports; civil rights and Medicare compliance reports; Red Cross reports revealing deplorable conditions in South Vietnamese prisoner of war camps; FBI documents on several counter-intelligence programmes aimed at left-wing groups and civil rights workers; antitrust files relating to merger clearances; correspondence with automanufacturers on defect investigations; the list of insecticide products containing vinyl chloride; documents revealing investigations by the Internal Revenue Service of dissident political groups; records concerning Lockheed's use of government property and its performance of the C5A project; and consumer test reports (cp).

(cl) A Schlesinger Jr, "The Secrecy Dilemma", NY Times Magazine, 6 Feb 1972, p 12.

(cm) Note (cf) supra.

(cn) See Wash Post, 25, 26, 27, 28, 29 July 1976. Costs of administering the Act have also risen, possibly to an annual figure close to \$20 million. While the costs of most agencies were not in excess of \$½ million, some of the higher figures in 1975 were Treasury (\$3.3), Defence (\$5.9), Health, Education and Welfare (\$2.36), CIA (\$1.39), and FBI (\$1.6). In part, these high figures are due to the surge of requests received since the 1974 amendments, cumbersome administrative procedures and filing practices that are yet to be reformed, and the huge volume of unnecessarily classified material that has to be declassified in response to requests (Ibid). Against this one must remember that the US agencies have over 90 billion pieces of paper (text to note (b) supra), and that the cost of government secret-keeping runs as high as \$60-80 million per year (NY Times, 24 Jan 1972).

(co) Project Report, note (at) supra, at 990-998.

(cp) See, e.g., Marwick, note (bh) supra, et 146-161; and N Blackstock, Cointelpro — The FBI's Secret War on Political Freedom (1976).

(cq) There were many "open government" developments in Australia during 1973-1975 that are not discussed here — e.g. the creation of a Department of Media, Information and Advice Centres, a Digest containing Ministerial Statements etc, Green Papers, committees of enquiry, and advisory committees with a broad community membership (most of these institutions or initiatives were abolished or halted in 1976). See, e.g., R Kirkpatrick, "The Minister for Open Government", in R Scott and J Richardson (eds), *The First Thousand Days of Labour* (1975) Vol 1.

Australia (cq)

There now exists a strong possibility that Australia will see the enactment of a federal freedom of information Act within a year or so. There exists an equally strong probability that it will be a pale shadow of its Swedish and American counterparts.

Soon after its election in 1972, the new Labour Government took an initial step towards implementing its "open govern-

Toutefois, la plus importante preuve du succès de la loi a été la diversité des documents divulgués: dossiers personnels gardés dans les classeurs de la CIA et du FBI; dossiers relatifs aux enquêtes menées dans les affaires Hiss et Rosenberg; rapports du *Department of Army* sur la massacre de My Lai; rapport de scientifiques à l'emploi de la *Atomic Energy Commission* prétendant qu'un accident impliquant un réacteur nucléaire important pourrait tuer jusqu'à 45,000 personnes et créer un désastre dont l'envergure équivaldrait à la destruction d'une région de l'étendue de la Pennsylvanie; rapports sur l'inspection des viandes démontrant que des produits auraient été altérés ou n'auraient aucune valeur nutritive; rapports sur des foyers nourriciers; rapport décrivant des atteintes aux droits civils et une complicité de *Medicare*; rapports de la Croix-Rouge révélant l'existence de conditions déplorables dans les camps de prisonniers de guerre du Viet-Nam du Sud; documents du FBI sur plusieurs programmes de renseignements visant des groupes d'extrême-gauche et des défenseurs des droits civils; dossiers anti-trust se rapportant à des fusions; correspondance échangée avec des fabricants d'automobiles et portant sur des enquêtes au sujet de défauts mécaniques des automobiles; liste des insecticides contenant du chlorure de vinyle; documents révélant le contenu d'enquêtes menées par la *Internal Revenue Service* sur des groupes politiques dissidents; dossiers concernant l'utilisation de la propriété gouvernementale par la société Lockheed et les activités de cette dernière dans le cadre du projet C5A; et rapports d'essais à la consommation (cp).

(cl) A. Schlesinger (fils), *The Secrecy Dilemma*, NY Times Magazine, 6 février 1972, p. 12.

(cm) Renvoi (cj) ci-dessus.

(cn) Voir le Washington Post, éditions du 25, 26, 27, 28 et 29 juillet 1976.

(co) *Project Report*, voir le renvoi (at) ci-dessus, 990 à 998.

(cp) Voir Marwick, renvoi (bh) ci-dessus, 146 à 161; et N. Blackstock, *Cointelpro, The FBI's Secret War on Political Freedom* (1976).

(cq) De nombreuses mesures visant à établir un gouvernement ouvert et qui n'ont pas été discutées ici ont été instaurées en Australie entre 1973 et 1975 — par exemple, la création du *Department of Media*, et d'*Information and Advice Centres*, la publication du résumé des déclarations ministérielles, de Livres verts, de rapports de comités d'enquête et de comités consultatifs faisant appel à la participation de la collectivité (la plupart de ces initiatives ont été abolies ou retardées en 1976). Voir, par ex. R. Kirkpatrick, *The Minister for Open Government* dans R. Scott et J. Richardson (éditeurs), *The First Thousand Days of Labour* (1975) Vol. 1.

Australie (cq)

Il est fort possible que l'Australie promulgue d'ici un an une loi sur la liberté d'accès à l'information. Il est également très probable que cette loi constituera un pâle reflet de ses contreparties suédoise et américaine.

Immédiatement après son élection en 1972, le nouveau gouvernement travailliste a entrepris de réaliser sa promesse

ment” promise by establishing an inter-departmental committee to propose freedom of information legislation along the lines of the US Act. Twenty months later, in September 1974, the Committee published a brief report that was widely criticised for its emasculation of the policy of the US Act (cr). Because of political troubles in which the Labour Government some became embroiled the Report was never acted upon before the dismissal of that Government in 1975.

To the surprise of many, the new Government carried forward the promise of legislation, and reconvened the same committee comprising the representatives of the Departments with an interest in secrecy (such as Treasury, Defence, Foreign Affairs, Attorney-Generals, and Prime Minister and Cabinet). A much lengthier report was published by the Committee in December 1976, in which they endorsed most of the proposals in their earlier report yet made a few suggestions for improvement (cs). Legislation incorporating most elements of the Committee’s Report is expected to be introduced in the August session of the Parliament.

The legislation proposed by the committee is similar in outline to the US Act, and in some respects their proposals are improvements on the US Act. Their substitution of review by the Administrative Appeals Tribunal (ct) for that of a court is sensible, in view of the time delays and costs associated with court proceedings in America, and considering the conservatism that might be expected from judges who were unfamiliar with cases involving the Administration. In another respect some of the exemptions proposed by the Committee are improvements because of the qualification added to some that disclosure must “be reasonably likely to have a substantial adverse effect” on, say, the position of a department in negotiations or in legal proceedings; or expose a commercial enterprise “unreasonably to disadvantage”.

(cr) Proposed Freedom of Information Legislation (1974, A-G’s Dept).

(cs) Policy Proposals for Freedom of Information Legislation (1976, A-G’s Dept). The Government has stressed that it is not bound by these proposals, and is free to formulate new ones.

(ct) Created by the Administrative Appeals Tribunal Act 1975 (6th). The Tribunal exercises an appellate jurisdiction over defined categories of administrative discretions.

Nonetheless in most respects the Committee’s proposals are handicapped. Following is a brief selection of some of the major faults:

—With two exceptions, the proposed Act would not apply to material that predates the Act. The exceptions are for documents which either embody the Government’s internal law or are reasonably required for an understanding of public documents which post-date the Act. This would undercut one of the major purposes of the legislation—the public would be denied access to important policies that predetermine Government actions for years to come, to documents revealing the perpetuation of traditional or worn-out values and principles, and to evidence

électorale, qui consistait à offrir à la population un gouvernement ouvert, en établissant un comité interministériel chargé d’étudier un projet de loi sur la liberté d’accès à l’information, similaire à celui des États-Unis. Vingt mois plus tard, en septembre 1974, le comité a publié un bref rapport qui a été abondamment critiqué parce qu’il trahissait l’esprit de la loi américaine (cr). En raison des problèmes politiques auxquels a été confronté dès le début le gouvernement travailliste, les recommandations du rapport n’ont pas été mises en œuvre avant la démission du gouvernement en 1975.

A la surprise générale, le nouveau gouvernement a rempli la promesse de son prédécesseur de promulguer une loi sur la liberté de l’information et a réinstitué le comité toujours composé de fonctionnaires chargés de l’attribution de cotes de sécurité dans des ministères (comme le Trésor, la Défense et les Affaires extérieures, aux bureaux des procureurs généraux, chez le premier ministre et au Cabinet). En décembre 1976, le comité a publié un rapport beaucoup plus élaboré, dans lequel il endossait la plupart des recommandations du rapport précédent et proposait quelques améliorations (cs). Un projet de loi qui tiendra compte de la plupart des éléments du rapport du comité doit être déposé au Parlement au cours de la session d’août.

Dans ses grandes lignes, le projet de loi est calqué sur la loi américaine et, à certains égards, les propositions du Comité ont contribué à l’améliorer. Ainsi, le remplacement du processus d’appels interjetés auprès de tribunaux administratifs (ct) par un processus d’examen judiciaire semble assez logique, compte tenu des délais et des frais occasionnés par les procédures judiciaires en Amérique, et du conservatisme notoire des juges qui connaissent mal les pratiques administratives. Par ailleurs, certaines des exemptions proposées par le comité constituent des améliorations en raison des précisions qu’on y a ajoutées, à savoir que l’organisme «doit avoir de bonnes raisons de croire que la communication desdits documents peut sensiblement compromettre», par exemple, la position d’un ministère dans des négociations ou des procédures judiciaires; ou peut exposer une entreprise commerciale à des «préjudices déraisonnables».

(cr) Projet de loi sur la liberté de l’information (1974, A-G’s Dept.).

(cs) Projet de principe en matière de liberté d’information (1976, A-G’s Dept.). Le gouvernement a insisté sur le fait qu’il ne se sent pas lié par ces propositions et est libre d’en formuler de nouvelles.

(ct) Créé par la *Administrative Appeals Tribunal Act* (6^e). Le tribunal exerce une juridiction d’appel sur certaines catégories définies de décisions administratives.

Néanmoins, les propositions du Comité comportent de nombreuses failles. En voici quelques-unes:

—A deux exceptions près, le projet de loi ne s’applique pas aux documents antérieurs à la promulgation de la loi. Les exemptions frappent des documents antérieurs à la promulgation de la loi. Les exemptions frappent des documents qui pourtent sur la régie interne du gouvernement ou qui sont essentiels à une compréhension raisonnable des documents publics postérieurs à la loi. Cette particularité compromet un des principaux objectifs de la loi. Si cette loi était adoptée comme telle, le public se verrait refuser l’accès à d’importants éléments qui prédétermi-

of methods of decision-making or investigation that might be publicly disapproved.

—The Committee's Report is imbued with an exacting adherence to a desire to retain fully the Westminster conventions of Cabinet and ministerial responsibility. From that premise, the Committee concluded that a Minister, and not the Tribunal, should conclusively determine whether the Government would have to release documents relating to security, defence, international relations, relations between the Commonwealth and State governments, information received in confidence from other governments, or documents that would involve the disclosure of Cabinet deliberations or decisions. This proposal, is ingenious for its embodiment of the principle of Executive autocracy. The only rationale for preserving this principle within a freedom of information Act can be either, that neutral adjudicators cannot be trusted to interpret a statute and decide whether some documents should be disclosed—a sad reflection upon British justice—or that the questions involve political judgments which must be made by the Administration—the very principle that freedom of information legislation is meant to extinguish.

—There are 13 other exemptions recommended by the Committee, few of which are free of fault. For instance, two of the exemptions are for documents the disclosure of which would be reasonably likely to have a substantial adverse effect on "the public interest in the efficient and economical operations of a department" or "the financial, property or personnel management interests of a department". To a conservative Administration accustomed and committed to secrecy, there will be no limit to the range of documents they withhold under these criteria. Examples might include efficiency audits or reports on the public image of an agency (the disclosure of which might damage morale); complaint letters received from the public; the internal law of agencies, consumer test reports on products to be used by an agency; government valuation reports; and details of agency contracts, leasing arrangements, requisitions and second-hand property disposals. However, a more curious exemption still, is for documents which the Attorney-General certifies would be privileged from disclosure in judicial proceedings on a ground of public interest. Presumably, this is the "catch-all" exemption to be used when all else fails. A part from its breadth (cu), the exemption is remarkably elastic, since courts adjudicate claims of Crown privilege by weighting the Government's interest in secrecy against the litigant's interest in disclosure. If this approach were adopted, the ordinary citizen would be compelled to demonstrate some interest in or need for the documents. The democratic duty of curiosity would be stifled.

nent les décisions gouvernementales de longue échéance, à des documents qui traduisent une volonté de conserver des valeurs et des principes traditionnels ou désuets et qui pourraient constituer une preuve évidente permettant de désavouer publiquement certaines façons de prendre des décisions ou certaines méthodes d'enquête.

—Le rapport du comité est imprégné d'une volonté manifeste de respecter intégralement le modèle britannique au chapitre de la responsabilité ministérielle. A partir de cette hypothèse, le comité a conclu qu'il revenait à un ministre et non à un tribunal de déterminer si gouvernement devait divulguer les documents relatifs à sa sécurité, à sa défense, à ses relations internationales et à ses relations avec les pays du Commonwealth et les gouvernements qui le composent, de même que les renseignements qui lui ont été transmis confidentiellement par les autres gouvernements ou les documents qui l'amèneraient à communiquer le contenu des délibérations ou les décisions du Cabinet. Cette recommandation a le mérite remarquable de sous-tendre le principe de l'autorité de l'Exécutif. La seule raison qui milite en faveur du maintien de ce principe dans une loi sur la liberté d'accès à l'information peut être une constatation du fait qu'un adjudicateur ne peut être neutre tout en ayant la compétence nécessaire pour interpréter une loi et décider si certains documents doivent être divulgués (triste opinion de la justice britannique) ou du fait que cette loi amènerait l'administration à rendre des décisions politiques, principe même que la loi sur la liberté d'accès à l'information est censée faire disparaître.

—Le comité a recommandé en outre treize nouvelles exemptions dont quelques-unes à peine sont en tous points parfaites. Par exemple, deux des exemptions frappent la divulgation de documents susceptibles de porter gravement atteinte «à l'intérêt public dans le cadre de l'administration efficace et économique d'un ministère» ou «à la gestion des intérêts financiers, à la propriété ou au personnel d'un ministère». Pour un gouvernement conservateur expérimenté et voué au secret, ces critères peuvent servir d'excellent prétexte à la non-divulcation d'une foule de documents. A titre d'exemple, mentionnons les vérifications ou les rapports d'efficacité susceptibles d'altérer l'image que se fait le public d'un organisme et dont la divulgation pourrait être préjudiciable à la morale; les lettres de plaintes reçues du public; les documents de régie interne des organismes; les rapports d'essais à la consommation commandés par un organisme pour ses propres achats; les rapports d'évaluation du gouvernement; et les détails des contrats des organismes, des accords de concession des réquisitions d'achat et des ventes de surplus d'actifs. Toutefois, cette loi comporte une exemption encore plus étonnante: les documents portant l'attestation du procureur général seraient exemptés, de façon privilégiée, des dispositions de divulgation dans les procédures judiciaires sous prétexte de protéger l'intérêt public. Cette exemption pourrait être invoquée, semble-t-il toutes les fois que les autres exemptions ne s'appliquent pas. En sus de sa portée très étendue (cu), cette exemption est remarquablement souple vu que les tribunaux jugent habituellement les réclamations privilégiées de la Couronne en

—In deciding a case, the Administrative Appeals Tribunal would be confined to deciding whether requested documents come within a literal interpretation of one of the exemptions; if so, the agency's ruling has to be sustained. This approach ignores the perennial problem of the draftsman in devising a general formula to cover a multitude of discrete fact situations. Any exemption, if it is to perform its role, will be so broadly defined as to encompass innocuous information. Furthermore, the courts of law for many decades have had jurisdiction to question the legality of official acts. The Administrative Appeals Tribunal was established in Australia because of a view that official decisions should now be open to review on the merits. In the other areas of its jurisdiction, the Tribunal has power to undertake a de novo review of the discretionary judgements of the Administration; the proposed Act would be the singular exception.

—Many of the other faults with the Committee's proposals are errors of omission. No recommendations were made for reforming the system of document classification, which in many areas is the root cause of secrecy. No changes were proposed to s70 of the Commonwealth Crimes Act 1919, which prohibits under penalty of two years gaol the unauthorised disclosure of any documents. Since subordinate officials will need authority to release, caution, timidity and prevarication will be the governing principles. And the Committee recommended against inclusion of any of the procedural safeguards that were judged essential to the successful operation of the US Act in 1974. (They were of opinion that the Ombudsman is a sufficient safeguard.)

(cu) For instance, in *Conway v Rimmer*, Lord Reid stated quite categorically that the proper functioning of the public service required the exclusion of "all documents connected with policy making within departments including, it may be, minutes and the like by quite junior official s and correspondence with outside bodies" (1968) AC 910, 952).

(cv) The Committee's address is PO Box 346, Dickson, ACT 2602.

(cw) App Vol 2, RCAGA Report, note c supra.

The Australian Government is not committed to accepting the proposals of the Interdepartmental Committee, and has indicated that it will defer any final action for six months until public comments on the proposals can be assessed. A number of parliamentarians have expressed an interest in examining alternative proposals. Press interest in the idea of legislation has been formed called the Freedom of Information Legislation Campaign Committee, which comprises representatives of

faisant valoir l'intérêt du gouvernement à l'égard du secret d'État par rapport à l'intérêt du plaignant à l'égard de l'accès aux documents. Si ce principe était adopté, les citoyens ordinaires seraient obligés de prouver qu'ils ont besoin de ces documents ou qu'il en va de leur intérêt d'en connaître le contenu. Le droit démocratique à l'information serait alors réprimé.

—Quand il statuerait sur un cas, l'*Administrative Appeals Tribunal* serait contraint de décider si les documents requis font l'objet d'une des exemptions, selon l'interprétation littérale qu'il en ferait; le cas échéant la décision de l'organisme serait maintenue. Ce principe fait fi de l'éternel problème du législateur qui doit prendre des décisions générales susceptibles de convenir à une multitude de situations différentes. Toute exemption, si elle doit remplir son rôle serait donc énoncée si vaguement qu'elle inclurait même les documents inoffensifs. En outre, les tribunaux sont habilités depuis des décennies, à remettre en question la légalité des documents officiels. L'*Administrative Appeals Tribunal* a été établi en Australie pour répondre à une volonté de soumettre les décisions officielles à l'examen du bien-fondé. Dans les autres domaines de sa compétence, ce tribunal est habilité à réévaluer les décisions discrétionnaires du gouvernement; le projet de loi constituerait donc l'unique exception à cette règle.

—Bon nombre des autres failles que comportent les propositions du comité découlent d'erreurs d'omission. Aucune recommandation n'a été faite concernant la réforme du système de classification des documents, qui est souvent responsable du secret qui entoure les documents gouvernementaux. Aucune modification n'a été proposée avant 1970 à la *Commonwealth Crimes Act de 1919*, qui interdit sous peine d'emprisonnement de deux ans la divulgation non autorisée de tout document. Comme les fonctionnaires subalternes devront obtenir la permission avant de communiquer un document, la prudence, la timidité et la tergiversation seront les règles d'or. En outre, le comité s'est montré défavorable à l'inclusion harmonieuse de la loi américaine, en 1974. (Les membres du comité ont jugé que la présence du protecteur du citoyen constituait une garantie suffisante).

(cu) Par exemple, dans l'affaire *Conway c. Rimmer*, M. Reid a affirmé très catégoriquement que le fonctionnement harmonieux de la fonction publique exigeait l'exclusion de «tous les documents liés au processus décisionnel dans les ministères, y compris même peut-être, les procès-verbaux et les autres documents susceptibles d'être divulgués par des fonctionnaires inexpérimentés, de même que les lettres échangées avec des organismes extérieurs» ((1968) AC 910, 952).

(cv) L'adresse du comité est: C.P. 346, Dickson, ACT 2602.

(cw) Voir le Volume II Du Rapport de la CREAGA, renvoi (c) ci-dessus.

Le gouvernement australien ne s'est pas engagé à accepter les propositions de son comité interministériel, et a fait savoir qu'il reporterait de six mois toute décision finale pour permettre l'évaluation des commentaires du public au sujet des propositions du Comité. Un certain nombre de parlementaires ont exprimé le désir d'examiner les solutions de rechange proposées. Les organes d'information ont également manifesté beaucoup d'intérêt pour cette loi et on a institué le *Freedom of*

many leading community groups and includes a broad community membership (cv).

But most importantly, an alternative to the Committee's proposals exists. In 1976 the Royal Commission on Australian Government Administration published as an appendix to its Report a Draft Freedom of Information Bill and a lengthy Explanatory Memorandum (prepared by this author) as a dissenting report of one of the five Commissioners (cw). The Draft Bill is similar in outline to the US Act and many of its other provisions are reflected in the preceding comments. A brief account follows of some of the principles upon which the Bill is based.

(a) *Exemptions.* Essentially, the various statutes discussed above follow one of two approaches. Either the exemptions define, in varying degrees of specificity, the types or classes of documents to be protected, or they state the interests which need protection by non-disclosure. There are difficulties with each approach. One difficulty with the first approach is that within each general class of documents there will be many exceptions where material could safely be released. Another difficulty is that the more specific the list is, the longer and less manageable it becomes. With the second approach, the prime difficulty is that it relies for its success upon a benevolent interpretation of interests by judges and administrators alike. Furthermore, it provides little actual guidance on whether a particular document should be released; prevarication and delay are thus encouraged.

The Draft Bill seeks to combine and to supplement the better features of both approaches. Most of the exemptions first define the classes of documents and interests that have to be protected by non-disclosure, and then they define the classes of documents that should be disclosed and the interests that favour disclosure. For instance, one of the exemptions protects trade secrets and other commercial or financial information acquired from a commercial or financial institution, if disclosure would expose the institution unreasonably to disadvantage. In deciding whether this disadvantage would occur, the agency is instructed to consider and take account of a number of considerations, including whether the information is generally available to competitors of the institution, whether it could be disclosed without any substantial adverse impact on the competitive activities of the institution, and whether there are any compelling public considerations in favour of disclosure which outweigh any competitive disadvantage to the institution, for instance, the public interest in improved competition or in evaluating aspects of government regulation of trade practices or environmental controls. To similar effect is the exemption for documents connected with the policy-making or decision-making process. There is a list of sixteen items which are excluded from this exemption, except in so far as premature disclosure of any of the documents in the list would unreasonably impede the making of a decision or the implementation of a policy. Included in the list are documents

Information Legislation Campaign Committee qui est formé de représentants d'une bonne partie des principaux groupes communautaires et inclut de nombreux citoyens parmi ses membres (cv).

Fait plus important à signaler, une solution de rechange aux recommandations du comité a été proposée. En 1976, la Commission royale d'enquête sur l'administration gouvernementale australienne a publié en annexe à son rapport, un projet de loi sur la liberté d'accès à l'information et un long document explicatif (préparé par l'auteur de cet article) qui a servi de rapport minoritaire à l'un des cinq membres de cette Commission (cw). Ce projet de loi reprend dans ses grandes lignes le contenu de la loi américaine, et un grand nombre de ses dispositions sont également caractérisées par les observations précédentes. Voici le résumé de certains des principes sur lesquels ce projet de loi est fondé.

(a) *Exemptions.* Essentiellement, les diverses lois dont il a été question dans ce texte sont dictées par l'une des deux approches suivantes. D'une part, les exemptions définissent, à divers degrés de spécificité, les types ou catégories de documents qui doivent être exclus; d'autre part, elles déterminent les intérêts qu'il faut protéger en refusant de diffuser un document. Chacune de ces approches pose des difficultés. Dans le premier cas, mentionnons que chaque catégorie générale de documents comporte un grand nombre de cas d'exceptions où les documents pourraient être divulgués sans nuire à la sécurité. Par ailleurs, plus la liste est précise, plus elle s'allonge et moins elle est facile à manier. Dans le second cas, la principale difficulté réside dans le fait que l'application de la loi dépend de l'interprétation bienveillante que font et les juges et les administrateurs des intérêts à protéger. En outre, cette façon de voir est peu indicative de l'opportunité de divulguer un document donné, ce qui favorise les tergiversations et entraîne des retards.

Ce projet de loi vise à tirer parti des meilleurs aspects de ces deux approches et à les compléter. La plupart des exemptions définissent d'abord les catégories de documents et d'intérêts qui devraient être protégés et demeurer confidentiels, et établissent ensuite les catégories de documents qui devraient être accessibles et les intérêts qui militent en faveur de leur divulgation. Ainsi, l'une des exemptions protège les secrets industriels et les autres renseignements commerciaux ou financiers transmis par des établissements commerciaux ou financiers, quand leur divulgation pourrait sans raison être préjudiciable à l'établissement visé. Pour établir s'il y a préjudice, l'organisme doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs et notamment se demander si les renseignements sont généralement accessibles aux concurrents de l'établissement visé, s'ils peuvent être divulgués sans trop entraver les activités concurrentielles dudit établissement, et s'il existe des motifs publics qui commandent leur publication et qui excèdent les préjudices que pourrait subir la situation concurrentielle dudit établissement, comme l'avantage que retirerait le public de l'amélioration de la concurrence ou de l'évaluation qu'il pourrait faire de certains aspects de la réglementation que le gouvernement impose au sujet des pratiques commerciales ou des contrôles environnementaux. L'exemption des documents qui servent de fondement aux décisions politiques ou au processus décisionnel aurait un effet similaire. Cette exemption comporte une liste de seize exceptions qui s'appliquent lorsque la divulgation

containing factual material, statistical analyses, consumer test reports, environmental impact statements, efficiency audits, feasibility studies and cost/benefit analyses, reports from outside advisory bodies, interdepartmental committee and task force reports, final proposals for the preparation of subordinate legislation, Cabinet submissions (other than budgetary proposals) prepared within an agency rather than by the Minister, the internal law of agencies, and the reasons given for the exercise of a statutory discretion.

In all, there are 22 exemptions, since some of the global exemptions customarily found in other statutes have been split into smaller units. For example, the exemption to protect the effectiveness of administrative procedures is split into exemptions for such things as the procedures to be followed in negotiation, contract tenders, and examination papers. A final feature is that some documents are protected only until 10 years after their creation (this applies to many Cabinet and policy documents and much classified information). Other classes of documents are protected only for so long as disclosure would have a certain harmful effect, such as invade somebody's privacy.

(b) *Administrative arrangements.* A common feature of most of the statutes examined is that they contain few, if any, directions on administrative implementation of the legislation. This retards the legislative purpose, since secrecy is caused as much by elements like the classification process and the hierarchical and centralised nature of decision-making as it is by express proscriptions against disclosure. Three ways in which the draft bill affects administrative arrangements are by revising the statutes which currently impose penalties for unauthorised disclosure (the revision is along the lines recommended by the UK Franks Committee except that Cabinet documents are not protected by criminal sanctions); specifying time limits for answering requests; and reforming the classification system along US lines and tying the national security exemption to this. Additionally, a Classification Review Committee is established, comprising parliamentary, departmental and outside members, with power to review classifications and make appropriate recommendations.

Lastly, the Bill impliedly prescribes that requests should be determined by a small number of officers who will not include the Minister or the administrative head of the agency; desirably the function would be handled by public information specialists, such as an information officer advised by a lawyer. This prescription arises indirectly, in that the administrative head is authorised to designate the officers who will be responsible for handling all requests; if no such officers are designated, or if the Minister or the administrative head is given the power, then any denial may be appealed directly to the Administrative Appeals Tribunal rather than to another offi-

ciation. The premature release of a document from the list is susceptible of doing harm without reason to a decision or of preventing the carrying out of a programme. This list includes, among other things, documents containing concrete data, statistical analyses, reports of experiments as to consumption, declarations on the repercussions on the environment, reports of effectiveness, studies of feasibility, analyses of costs/benefit, reports of study groups and of inter-ministerial committees, final proposals relative to the preparation of delegated laws, Cabinet memoranda (other than budgetary proposals) prepared by an organisation rather than by the minister, documents of internal organisation of organisations and the reasons given for the exercise of a statutory discretion.

The bill contains 22 exemptions in all, certain general exemptions enunciated communally in the other laws having been divided into articles more restrictive. Thus, the exemption relating to the protection of the effectiveness of administrative practices has been divided into exemptions distinct and applying respectively to the procedure to be followed in negotiation, the submission of contracts and the examination documents. Finally, certain documents are protected only for ten years after their production (this applies to many Cabinet and policy documents and much classified information). Other classes of documents are protected only for so long as disclosure would have a certain harmful effect, such as invade somebody's privacy.

(b) *Dispositions administratives.* En général, la plupart des lois examinées ne contiennent que peu de lignes directrices, sinon aucune, sur l'application de la loi au plan administratif. Cette carence compromet la réalisation des objectifs de la loi, car le secret provient autant du processus de classification et du caractère hiérarchique centralisé du processus décisionnel que des interdictions expresses contenues dans la loi. Ce projet de loi modifie les dispositions administratives de trois façons: il suggère la révision des lois qui imposent généralement des peines en cas de divulgation non autorisée (cette révision s'inscrit dans le cadre des propositions faites par le *UK Franks Committee*, sauf que les documents du Cabinet ne sont pas protégés par des sanctions criminelles); il définit les délais dont disposent les organismes pour répondre aux demandes de renseignements; il propose une réforme du système de classification à l'instar de la loi américaine, tout en respectant l'exemption concernant la sécurité nationale. En outre, il prévoit la formation d'un comité de révision du système de classification, composé de parlementaires de fonctionnaires ministériels et de représentants de l'extérieur, et habilité à examiner les cotes de sécurité et à faire les recommandations appropriées.

Enfin, ce projet de loi stipule implicitement que les demandes devront être jugées par un petit nombre de fonctionnaires à l'exclusion du ministre ou du directeur administratif de l'organisme désigné; idéalement, cette fonction serait confiée à des spécialistes en information publique, qui pourraient être des agents d'information conseillés par un avocat. Cette prescription est indirectement évidente vu que le directeur administratif est autorisé à désigner les fonctionnaires qui seront chargés de traiter toutes les demandes; si aucun fonctionnaire n'est désigné, ou si le ministre ou le directeur administratif est investi de ce pouvoir, tout refus pourra faire l'objet d'un appel

cer in the same agency (in effect, the agency would have substantially less time overall in which to consider a request and might suffer other disadvantages because of the variety of orders which the Tribunal is authorised to make).

(c) *Enforcement.* Three methods of enforcement are employed: judicial, parliamentary and "self-enforcement". In addition to the powers the US FOIA gives to courts to award attorney's fees and refer cases of breach of duty to a personnel authority, the Tribunal is authorised to order that a document (other than a Cabinet document) be disclosed, notwithstanding that the document is within the scope of one of the exemptions; and if it orders an agency to disclose documents it may direct that the agency charge a reduced inspection fee.

There is a provision similar to one on the US Act requiring preparation of annual reports, and thus making parliamentary review possible. The Bill additionally provides that these reports be considered by the Administrative Review Council (an oversight body created by the Administrative Appeals Tribunal Act 1975).

The Bill also includes devices which are designed to make it self-enforcing. Some of these devices have already been mentioned, and include authorising the Tribunal to impose sanctions against agencies, thus encouraging them to decide matters in a way that will avoid Tribunal review. Another mechanism is the requirement that any refusal to disclose must be in writing and must include particulars of the exemption under which the document is withheld, an explanation as to why the document is covered by that exemption, and the name and position of the officer who made the decision to refuse access. That each officer must accept responsibility and be publicly accountable for refusing to disclose information is further ensured by the requirement that the annual report identify those officers. There were some procedural problems that recurred in America and which had the effect of depreciating the public's right to know. To minimise the occurrence of those problems in Australia, the Bill provides that a person affected may appeal directly to the Tribunal thereby circumventing the internal agency review. Circumstances in which this right arises include where an agency has failed to consider a request within the requisite time limits, where an agency has replied that a requested document either does not exist or cannot be found, or if an agency insists that a person who has made a request to inspect a document pay, as a condition precedent to inspection, a fee for a copy of that document. A final example of a self-enforcing mechanism is that contained in the provisions requiring preparation of indexes and publication of internal law. If a document is not indexed or published as required, then no fee can be charged of a person who wishes to inspect that document.

direct à l'*Administrative Appeals Tribunal* plutôt qu'à un autre fonctionnaire du même organisme (en l'occurrence l'Organisme disposerait d'un délai beaucoup moins important pour considérer une demande et, partant, pourrait subir d'autres préjudices en raison de la diversité des décrets que le tribunal serait autorisé à émettre).

(c) *Application.* L'application de la loi peut être assurée par les instances judiciaires, par le Parlement ou avoir force exécutoire. En plus des pouvoirs que la FOIA américaine accorde aux tribunaux pour ce qui est de fixer les honoraires des procureurs et de soumettre les cas de manquement au devoir à une autre autorité, le Tribunal est autorisé à ordonner la divulgation d'un document (autre qu'un document du Cabinet), même si ce document est assujéti à l'une des exemptions; et si le tribunal ordonne à un organisme de divulguer certains documents, il peut également ordonner à l'organisme de réduire le montant des droits d'inspection qu'il exige.

Ce projet de loi comporte une disposition similaire à l'une des dispositions de la loi américaine: il exige la préparation de rapports annuels et prévoit donc qu'ils peuvent être examinés par le Parlement. Ce projet de loi recommande en outre que ces rapports soient étudiés par l'Administrative Review Council (organisme de surveillance créé par l'Administrative Appeals Tribunal Act de 1975).

Le projet de loi comporte également des mesures destinées à rendre la loi exécutoire. Certaines de ces mesures ont déjà été mentionnées et permettent notamment au tribunal d'imposer des sanctions aux organismes et de les encourager aussi à statuer de façon à éviter l'examen judiciaire. Ce projet de loi prévoit un autre mécanisme: tout refus de diffuser un renseignement doit être consigné par écrit, et mention doit être faite de l'exemption en vertu de laquelle le document a été exclu, de l'énoncé des raisons qui ont motivé son exclusion, de même que du nom et du poste du fonctionnaire qui a rendu la décision de refuser l'accessibilité. L'obligation pour un fonctionnaire d'assumer la responsabilité et d'être publiquement comptable du refus de divulguer un renseignement est en outre assurée par l'exigence voulant que le rapport annuel identifie les fonctionnaires qui ont décidé de ne pas communiquer le document. Certains problèmes administratifs survenus en Amérique ont eu pour conséquence de dévaloriser le droit du public à l'information. Pour minimiser l'occurrence de ces problèmes en Australie, le projet de loi stipule qu'une personne qui subit un tel préjudice peut en appeler directement au tribunal et se soustraire au processus d'examen interne de l'organisme. Parmi les circonstances dans lesquelles ce droit peut être invoqué, notons le cas où un organisme aurait négligé de considérer une demande dans les délais prescrits, le cas où un organisme aurait répondu qu'un document requis n'existe pas ou ne peut être repéré, ou le cas où un organisme aurait insisté pour que la personne qui fait la demande d'inspection d'un document verse, préalablement à l'inspection, des droits de reproduction pour ledit document. Enfin, un autre mécanisme d'application autonome de la loi est prévu dans les dispositions qui exigent la préparation d'un répertoire et la publication des règles de régie interne. Tout document qui n'est pas répertorié ou publié conformément aux exigences ne peut donner lieu à l'imposition d'un droit à la personne qui désire consulter ce document.

(d) *Publication.* The Bill requires internal law to be made available, although in a simpler fashion than the US Act which requires publication of substantive rules of general application and indexing of others. Agencies are required to publish their legislative and staff manuals, and to prepare an index of the remaining law and to make the index publicly available. Other provisions require the preparation and publication of material describing the organisation and operating procedures of each agency; of a register of most Cabinet decisions; a register of "D" Notices; and preparation of an index of particular types of documents, such as reports from outside advisory bodies, feasibility studies, interdepartmental committee and task force reports, and submissions to Cabinet prepared by an agency.

(e) *Ministerial authority.* Unlike the Australian Government's Interdepartmental Committee Report, the Bill does not ascribe to the Westminster conventions a mystical immutability. Specific protection is given to the position of Ministers and their supervisory authority at only a few appropriate points: first, there are the provisions for Ministerial review prior to Tribunal proceedings; next, a Minister is authorised to issue instructions on whether documents covered by the exemptions should ever be released (these instructions do not bind the Tribunal); neither the Tribunal nor any administrative officer has a discretion to release Cabinet documents, including Cabinet submissions prepared by a Minister; and lastly, party-political correspondence of Ministers is not subject to the Bill.

(d) *Publication.* Ce projet de loi exige que les documents de régie interne soient accessibles au public, contrairement à la loi américaine qui exige tout simplement la publication des règles importantes d'application générale et le répertoriage des autres. Les organismes sont tenus de publier leur manuel législatif et les directives à leurs employés, de préparer un répertoire des autres règles et de le publier. D'autres dispositions exigent que soient préparés et publiés des documents décrivant l'organisation et les pratiques administratives de chaque organisme, un registre de la plupart des décisions du Cabinet, un registre des avis 'D' et un répertoire de certaines catégories de documents, comme les rapports des organismes consultatifs extérieurs, les études de faisabilité, les rapports de groupes de travail et de comités interministériels et les mémoires soumis au Cabinet par des organismes.

(e) *Autorité ministérielle.* Contrairement au rapport du comité interministériel du gouvernement australien, le projet de loi n'impute pas aux conventions britanniques une immutabilité mystique. Des mesures précises de protection sont accordées aux postes des ministres et aux autorités de contrôle dans un nombre restreint de domaines précis. Premièrement, le bill prévoit que ces documents peuvent faire l'objet d'un examen ministériel avant l'institution de procédures judiciaires; ensuite, le ministre peut émettre des instructions pour établir si certains documents protégés doivent être divulgués (ces instructions ne lient pas le tribunal); par ailleurs, ni le tribunal ni les fonctionnaires ne possèdent, un pouvoir discrétionnaire de diffuser les documents du Cabinet, y compris les mémoires du Cabinet préparés par un ministre; et enfin, la correspondance partisane des ministres n'est pas assujettie au bill.



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

Third Third
class class

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 29

Thursday, May 18, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 29

Le jeudi 18 mai 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

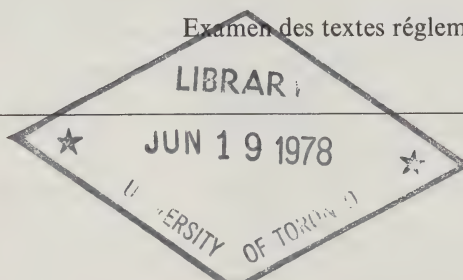
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley
	Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M ^{me})	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Joyal	McKinley—(12)
Lambert (<i>Bellechasse</i>)	

Les cogreffiers du Comité

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 18, 1978
(31)

[Text]

The Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Vice-Chairman Mr. Kenneth Robinson, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Béchar, Brewin, Mrs. Holt, Messrs. McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1*).

The Committee considered SOR/74-415 Weights and Measures Regulations.

On SOR/75-107 Anglo American Corporation Dredging Regulations SOR/74-431 Teslin Exploration Limited Order.

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered:

SOR/76-622—Special Aviation Events Safety Order

SOR/76-324—Northumberland Strait Anchorage Regulations

SOR/77-895—Radiation Emitting Devices Regulations, amendment

SI/77-182—Television Set Remission Order

SOR/74-466—Voyager Petroleums Ltd. Regulations

SOR/77-186—Cadillac Explorations Limited Lease Regulations, 1977

SOR/77-580—Rules of the Road for the Great Lakes, amendment

SOR/77-632—Public Lands Mineral Regulations Variation Order No. 1, 1977

SOR/73-241—Discovery Mines Limited Lease Regulations

SOR/73-242—Sam Otto Lease Regulations

SOR/77-879—Petroleum Import Cost Compensation Regulations, amendment

SOR/77-882—Food and Drug Regulations, amendment

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 MAI 1978
(31)

[Traduction]

Le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de M. Kenneth Robinson (vice-président).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Béchar, Brewin, M^{me} Holt, MM. McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{le} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie le DORS/74-415—Règlement sur les poids et mesures.

Quant aux DORS/75-107—Règlement de dragage visant l'Anglo American Corporation, DORS/74-431—Décret visant la Teslin Exploration Limited.

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les:

DORS/76-622—Ordonnance sur la sécurité aéronautique (manifestation spéciale)

DORS/76-324—Règlement sur le mouillage dans le détroit de Northumberland

DORS/77-895—Règlement sur les dispositifs émettant des radiations—Modification

TR/77-182—Décret de remise de douane (appareils de télévision)

DORS/74-466—Règlement visant la Voyager Petroleums Ltd.

DORS/77-186—Règlement de location de claims (Cadillac Explorations Limited), 1977

DORS/77-580—Règles de route pour les Grands lacs—Modification

DORS/77-632—Décret d'exception sur les minéraux des terres publiques (1977-1)

DORS/73-241—Règlement sur la location à bail à Discovery Mines Limited

DORS/73-242—Règlement sur la location à bail à Sam Otto

DORS/77-879—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole—Modification

DORS/77-882—Règlements sur les aliments et drogues—Modification

SOR/77-884—Air Services Fees Regulations, amendment

SOR/77-885—Haddock Conservation and Protection; Regulations, revocation Irish Moss (Nova Scotia); Regulations, revocation Atlantic Redfish Fishery Regulations, revocation

SOR/77-887—Advance Payments for Crops Regulations, amendment

SOR/77-888—Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendment

SOR/77-890—Alberta Fishery Regulations, amendment

SOR/77-891—Banff Townsite Zoning Regulations, amendment

SOR/77-892—Jasper Townsite Zoning Regulations, amendment

SOR/77-893—National Parks Townsite and Subdivision Designation Regulations, amendment

SOR/77-897—Radiation Emitting Devices Regulations, amendment

SOR/77-902—Delegation of Powers (Customs) Regulations, amendment

SOR/77-903—Delegation of Powers Regulations, amendment

SOR/77-978—Jacques Cartier Bridge By-law, amendment (Former Short Title: Jacques Cartier Bridge Regulations)

SOR/77-980—Canadian Egg Pricing (Interprovincial and Export) Regulations, amendment

SOR/77-982—Atlantic Coast Herring Regulations, amendment

SOR/77-1029—Secondary Lead Smelter National Emission Standards Regulations, amendment

SOR/77-1030—Blue Water Bridge Authority Financial Reports Regulations, amendment

SOR/77-1031—Income Tax Regulations, amendment

SOR/77-1032—Lobster Fishery Regulations, amendment

SOR/77-1033—Ontario Fishery Regulations, amendment

SOR/77-1035—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/77-1036—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/77-1037—Food and Drug Regulations, amendment

DORS/77-884—Règlement sur les taxes des services aéronautiques—Modification

DORS/77-885—Règlement sur la conservation et sur la protection de l'aiglefin—Abrogation; Règlement sur la mousse d'Irlande (Nouvelle-Écosse)—Abrogation; Règlement de pêche du sébaste de l'Atlantique—Abrogation

DORS/77-887—Règlement sur le paiement anticipé des récoltes—Modification

DORS/77-888—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modification

DORS/77-890—Règlement de pêche de l'Alberta—Modification

DORS/77-891—Règlement sur le zonage du lotissement urbain de Banff—Modification

DORS/77-892—Règlement sur le zonage du lotissement urbain de Jasper—Modification

DORS/77-893—Règlement régissant la désignation des lotissements urbains et des lotissements de villégiature—Modification

DORS/77-897—Règlement sur les dispositifs émettant des radiations—Modification

DORS/77-902—Règlement sur la délégation des pouvoirs (douanes)—Modification

DORS/77-903—Règlement sur la délégation des pouvoirs—Modification

DORS/77-978—Tarif du pont Jacques-Cartier—Modification (Ancien titre abrégé: Règlement du pont Jacques-Cartier)

DORS/77-980—Règlement sur la fixation des prix des œufs du Canada (marchés interprovincial et d'exportation)—Modification

DORS/77-982—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modification

DORS/77-1029—Règlement sur les normes nationales de dégagement des fonderies de plomb de seconde fusion—Modification

DORS/77-1030—Règlement concernant les rapports financiers de l'Administration du pont Blue Water—Modification

DORS/77-1031—Règlements de l'impôt sur le revenu—Modification

DORS/77-1032—Règlement de pêche du homard—Modification

DORS/77-1033—Règlement de pêche de l'Ontario—Modification

DORS/77-1035—Règlements sur les aliments et drogues—Modification

DORS/77-1036—Règlements sur les aliments et drogues—Modification

DORS/77-1037—Règlements sur les aliments et drogues—Modification

SOR/77-1038—Food and Drug Regulations, amendment	DORS/77-1038—Règlements sur les aliments et drogues—Modification
SOR/77-1039—Food and Drug Regulations, amendment	DORS/77-1039—Règlements sur les aliments et drogues—Modification
SOR/77-1040—Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, amendment	DORS/77-1040—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires—Modification
SOR/77-1044—Food and Drug Regulations, amendment	DORS/77-1044—Règlements sur les aliments et drogues—Modification
SOR/77-1045—Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Act	DORS/77-1045—Certaines terres des Indiens proclamés soustraites à des parties de la Loi
SOR/77-1047—Advance Payments for Crops Regulations, amendment	DORS/77-1047—Règlement sur le paiement anticipé des récoltes—Modification
SOR/77-1050—Fraser River Sockeye and Pink Salmon Fishery Regulations, amendment	DORS/77-1050—Règlement de pêche du saumon sockeye et du saumon rose dans le Fraser—Modification
SOR/77-1052—Wharfage Charges By-Law amendment (Former Short Title: Tariff of Wharfage Charges)	DORS/77-1052—Règlement des droits de quai—Modification (Ancien titre abrégé: Tarif des droits de quai)
SOR/77-1057—Delegation of Powers (Canada Pension Plan, Parts II and III) Regulations, amendment	DORS/77-1057—Règlement sur la délégation de pouvoirs (Régime de pensions du Canada, Parties II et III—Modification
SOR/77-1060—Mail Receptacles Regulations, amendment	DORS/77-1060—Règlement sur les boîtes aux lettres—Modification
SOR/77-1066—Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment	DORS/77-1066—Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification
SOR/77-1067—Advance Payments for Crops Guarantee Assignments Regulations	DORS/77-1067—Règlement sur les cessions de garanties relatives au paiement anticipé des récoltes
SOR/77-1069—Ships and Other Marine Vessels Sales Tax Exemption Regulations	DORS/77-1069—Règlement d'exemption de la taxe de vente (navires et autres vaisseaux)
SOR/77-1071—Lakehead Harbour Commissioners By-Laws, amendment	DORS/77-1071—Règlement des commissaires du port de Lakehead—Modification
SOR/77-1072—Motor Vehicle Safety Regulations, amendment	DORS/77-1072—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification
SOR/77-1078—Pension Appeals Board Rules of Procedure (Benefits), amendment	DORS/77-1078—Règles de procédure de la Commission d'appel des pensions (prestations)—Modification
SOR/77-1079—Review Committee Rules of Procedure, amendment	DORS/77-1079—Règles de procédure du Comité de révision—Modification
SOR/77-1084—Boating Restriction Regulations, amendment	DORS/77-1084—Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux—Modification
SOR/77-1088—Canada Turkey Marketing Levies Order, amendment	DORS/77-1088—Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des dindons du Canada—Modification
SOR/77-1090—Canada Egg Purchasing Levies Order, amendment	DORS/77-1090—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—Modification
SOR/77-1120—Weights and Measures Regulations, amendment	DORS/77-1120—Règlement sur les poids et mesures—Modification
SOR/77-1121—Weights and Measures Act (Schedule I) Amendment Order No. 2	DORS/77-1121—Décret n° 2 sur la modification de la Loi sur les poids et mesures (annexe I)
SOR/77-1123—Petroleum Import Cost Compensation Regulations, amendment	DORS/77-1123—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation de pétrole—Modification
SOR/77-1124—Jasper Townsite Zoning Regulations, amendment	DORS/77-1124—Règlement sur le zonage du lotissement urbain de Jasper—Modification

SOR/77-1125—National Parks Building Regulations, amendment
 SOR/77-1126—Weapons (Officials Exempted) Regulations
 SOR/77-1128—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/77-1130—Great Lakes Pilotage Regulations, amendment
 SOR/77-1132—Air Services Fees Regulations, amendment

SOR/78-18—Insurance Companies Acquisition Expenses Regulations
 SOR/78-43—Load Line Regulations (Sea), amendment

SOR/78-152—Weights and Measures Regulations, amendment
 SOR/78-156—Laurentian Pilotage Tariff Regulations, amendment
 SI/77-199—Chicoutimi District Order No. 2

SI/77-200—Section 98(2) of the Act Proclaimed in Force in Certain Indian Reserves

SI/77-201—Section 98(2) of the Act Proclaimed in Force in Certain Indian Reserves

SI/77-204—Withdrawal from Disposal of Lands in the Yukon Territory

SI/77-248, SI/77-250—Section 98(2) of the Act Proclaimed in Force in Certain Indian Reserves

SI/77-217—Certain Sections of the Act Proclaimed in Force October 15, 1977

SI/77-233—Rules of Practice in Criminal Matters in the Court of Appeal of Quebec

SI/77-235—Northern Alberta Designated Area Order No. 2

SI/77-238—Rules of Practice of the Superior Court of the Province of Quebec, Criminal Division, amendment

SI/77-249—Proclamation Giving Notice of Coming into Force Canada-Switzerland Convention Respecting Taxes on Income and Capital

SI/77-251—Man-Made Staple Fibres, Tow or Filament Yarns Remission Order 1977

SI/77-253—Designation of Toronto International Airport Order

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 11:24 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/77-1125—Règlement sur les bâtiments des parcs nationaux—Modification

DORS/77-1126—Règlement d'exemption relatif aux armes

DORS/77-1128—Règlement sur les aliments et drogues—Modification

DORS/77-1030—Règlement de pilotage des Grands lacs—Modification

DORS/77-1132—Règlement sur les taxes des services aéronautiques—Modification

DORS/78-18—Règlement relatif aux frais d'acquisition des compagnies d'assurance

DORS/78-43—Règlement sur les lignes de charge (navires de mer)—Modification

DORS/78-152—Règlement sur les poids et mesures—Modification

DORS/78-156—Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modification

TR/77-199—Décret de désignation de zones pour prêt d'habitation (district de Chicoutimi) (n° 2)

TR/77-200—Article 98(2) de la Loi proclamé en vigueur dans certaines réserves indiennes

TR/77-201—Article 98(2) de la Loi proclamé en vigueur dans certaines réserves indiennes

TR/77-204—Certaines terres dans le territoire du Yukon soustraites à l'alinéation

TR/77-248, TR/77-250—Article 98(2) de la Loi proclamé en vigueur dans certaines réserves indiennes

TR/77-217—Certains articles de la Loi proclamés en vigueur le 15 octobre 1977

TR/77-233—Règles de pratique en matière criminelle de la Cour d'appel du Québec

TR/77-235—Décret de désignation de zones pour prêt d'habitation (nord de l'Alberta) (n° 2)

TR/77-238—Règles de pratique de la Cour Supérieure du Québec, chambre criminelle—Modification

TR/77-249—Proclamation avisant l'entrée en vigueur de la Convention Canada-Suisse à l'égard de l'impôt et sur la fortune

TR/77-251—Décret de remise (fibres discontinues, étoupe et filés de filaments), (1977)

TR/77-253—Décret de désignation de l'aéroport international de Toronto

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires des conseillers du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 11 h 24, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, May 18, 1978

• 1112

[Texte]

The Vice-Chairman: I guess the meeting can come to order, and the first item we have . . .

Mr. McKinley: The traveller has not returned yet.

The Vice-Chairman: I beg your pardon?

Mr. McKinley: The traveller has not returned.

The Vice-Chairman: Yes. We have missed him greatly, of course. He was noticeable by his absence, I guess.

Anyway, our first item of business is SOR/74-415, Weights and Measures Regulations, Section 40(2)(i) and Section 41(1)(i). We have a letter from our Counsel dated March 27, 1978, and a reply from Mr. George Post, dated April 25, 1978, the Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs. Both these items can be printed.

March 27, 1978

G. Post, Esq.,
Deputy Minister,
Department of Consumer and
Corporate Affairs,
OTTAWA.

Re: SOR/74-415, Weights and Measures Regulations—sections 40(2)(i) and 41(1)(i)
Your file: 9050-2

Dear Mr. Post:

I refer to Mrs. Ostry's letter to me of December 6th last past which concerned the amending of the above provisions of the Regulations to take account of the Committee's objections to them, first notified to your Department on 2nd September 1975. On 19th December 1975 Miss C. Robertshaw, then your Department's Legal Adviser and Designated Instruments Officer, advised that the Committee's objections would be carefully studied when next the Regulations were the subject of a major revision.

The major revision of the Regulations seems to be a retreating vision. On 2nd September 1976 Mr. J. T. Murchison, Miss Robertshaw's successor, advised that the revision would await the passage of the Statute Law Amendment Bill, 1976. The Committee found this unacceptable and considered that the necessary amendments to take care of its objections should be proceeded with. Mr. Murchison was so advised on 9th December 1976 and again on 20th April 1977. On 22nd November 1977 the matter was taken up with Mrs. Ostry, who had by then succeeded Mr. Murchison as Designated Instruments Officer for your Department. She advised that studies were then underway in preparation for a major revision, but that the Legal Metrology Branch was weighed down with work relating to automated check-out systems for shops and the metrication of Canada, as a result of which SOR/78-152 has now appeared dealing with gasoline meters in litres.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 18 mai 1978

[Traduction]

Le vice-président: Eh bien, ouvrons la séance, nous avons tout d'abord . . .

M. McKinley: Le voyageur n'est pas encore rentré.

Le vice-président: Pardon?

M. McKinley: Le voyageur n'est pas rentré.

Le vice-président: Si. Il est là . . . Il nous a évidemment beaucoup manqué. Il a certainement brillé par son absence.

Bien, notre premier objet ce matin est DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures, alinéas 40(2)(i) et 41(1)(i). Il y a une lettre de notre conseiller datée du 27 mars 1978 et une réponse de M. George Post, sous-ministre de la Consommation et des Corporations, datée du 25 avril 1978. On peut donc insérer ces deux articles.

Le 27 mars 1978

G. Post
Sous-ministre
Ministère de la Consommation
et des Corporations
Ottawa

Objet: DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures
Alinéas 40(2)(i) et 41(1)(i)
Dossier: 9050-2

Monsieur Post,

Je me rapporte à la lettre de M^{me} Ostry du 16 décembre dernier portant sur la modification des alinéas susmentionnés afin de tenir compte des objections du Comité concernant ces alinéas lesquelles avaient été communiquées à votre ministère pour la première fois le 2 septembre 1975. Le 19 décembre 1975, M^{lle} C. Robertshaw, votre conseiller juridique et fonctionnaire désigné aux instruments de l'époque nous avait informés que les objections du Comité seraient étudiées avec soin lorsque le règlement ferait l'objet de révisions importantes.

Ces révisions importantes du règlement ne semblent pas devoir se concrétiser de sitôt. Le 2 septembre 1976, M. J. T. Murchison, le successeur de M^{lle} Robertshaw, nous informait que ces révisions ne sauraient être effectives avant l'adoption de la Loi corrective de 1976. Le Comité avait jugé que cette solution était inacceptable et qu'il fallait apporter les modifications nécessaires pour tenir compte de ces objections. Le Comité en a avisé M. Murchison le 9 décembre 1976 ainsi que le 20 avril 1977. Le 22 novembre 1977, M^{me} Ostry, qui avait succédé à M. Murchison comme agent désigné aux instruments statutaires pour votre ministère, avait été saisie de cette question. Elle a fait remarquer que les études étaient en cours afin de préparer le terrain en prévision de ces révisions importantes mais que le Service de métrologie légale était surchargé de travail en rapport avec de l'équipement de contrôle automatisé pour les usines et la conversion au système métrique au

[Text]

The objections to the Regulations which the Committee took were based on the fundamental rights and liberties of the subject and it is unfortunate that these should have taken so secondary a place. I trust that it will soon be possible for you to advise that action as desired by the Committee over two and one half years ago has been taken.

Your sincerely,

G. C. Eglington

23rd Floor, Phase I,
68 Victoria Street,
Hull, Quebec.

April 25, 1978.

G. C. Eglington, Esq.,
Counsel, Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Victoria Building, Room 314,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/415, Weights and Measures Regulations—Sections
40(2) (i) and 41(1) (i)
9050-2

Dear Mr. Eglington:

In response to your letter of March 27th, I have been in touch with the appropriate officials of my Department and it has been suggested that the word "technical" be added before the word "requirements" in both of the above-mentioned sections. By so doing I would hope that this would dispose of any misgivings the Committee at present has respecting these sections. If the above suggestion would satisfy the Committee, kindly let me know whereupon I will take the appropriate steps to amend the Regulations accordingly.

Yours sincerely,

George Post

The Vice-Chairman: Do we have any questions from the members?

Senator Godfrey: Yes, could I just have a little background because there is not enough on what we have here. I did not bother looking back.

Mr. Eglington (Counsel to the Committee): The material that was sent around was unfortunately deficient in that, first of all, the French text did not come with it, and secondly, copies of the original sections were supposed to be there and they did not come around either.

The Committee's original concern dealt with self-incrimination, except in these particular sections in there. The department originally appeared to accept the Committee's point but wanted to delay any rectification until new regulations appeared. The matter concerns the giving of an opinion by a

[Translation]

Canada, ce qui explique la parution du DORS/78-152 qui traite des compteurs à essence gradués en litres.

Les objections du Comité concernant le Règlement étaient fondées sur les droits et libertés fondamentaux du sujet, et il est malheureux qu'on ait accordé à ces questions une importance aussi secondaire. J'espère que vous pourrez bientôt nous aviser que les mesures que souhaite ce Comité depuis deux ans et demi, ont été prises.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération.

G. C. Eglington

23^e étage, Phase I
68, rue Victoria
Hull (Québec)

Le 25 avril 1978.

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique du
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures
Alinéas 40(2)(i) et 41(1)(i)
Dossier 9050-2

M. Eglington,

En réponse à votre lettre du 27 mars, j'ai consulté les fonctionnaires compétents au sein de mon ministère. Ces derniers ont proposé que le terme «techniques» soit ajouté après le terme «exigences» dans ces deux alinéas. Ce faisant, j'espère que cette modification mettra fin aux appréhensions du Comité concernant ces alinéas. Si le Comité accepte cette modification, auriez-vous l'obligeance de me le faire savoir, afin que je puisse prendre les mesures nécessaires pour modifier le règlement en conséquence.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération.

George Post

Le vice-président: Les députés ont-ils des questions?

Le sénateur Godfrey: Oui, j'aimerais que l'on m'explique un peu de quoi il est question, car ceci ne suffit pas. Je n'ai pas pris la peine de reprendre tous les dossiers.

M. Eglington (conseiller du comité): Les documents qui ont été envoyés péchaient malheureusement tout d'abord parce que la version française n'est pas arrivée en même temps, deuxièmement, parce que l'on avait prévu d'insérer l'original des articles et que cela n'a pas été fait.

Le comité s'était d'abord inquiété de l'auto-incrimination, sauf dans ces articles particuliers. Il a semblé que le ministère acceptait la remarque du comité mais voulait retarder toute rectification jusqu'à la sortie de nouveaux règlements. Il s'agit d'un mécanicien qui estime que les exigences de la loi et des

[Texte]

mechanic repairman that the requirements of the act and the regulations have been satisfied, and of course he was then giving his opinion as to a matter of law and the Committee regarded that as being dangerous. The proposal that has come from Mr. Post is that the word "technical" appear before the "requirements of the act and the regulations", and I do not really see that that makes any difference. The requirements, be they technical or not, are the requirements of the law and the repairman is still giving his opinion that the requirements, the legal requirements, have been met.

The Vice-Chairman: Well, what you are saying, Mr. Counsel, is that you do not feel that the response received from Mr. Post satisfactorily answers our queries and we should ask him if he has anything further to say. In other words, making the amendment that he is suggesting would not obviate the problem we have.

Mr. Eglington: No, it will not cure the original objection. However, the Committee members may wish to have this held over until they have had a chance to look at the original sections and the French version. I am not sure.

The Vice-Chairman: Then you are going to bring this back at the next . . .

Mr. Eglington: Well, we could bring it back if you wish, or I can write back to the department and say that merely putting the word "technical" before the phrase "requirements of the act and the regulations" makes no difference.

Senator Godfrey: I do not follow you. Where does that "technical" . . . Does that appear in the regulations?

• 1115

Senator Lafond: Forty-two, sub-paragraph 5.

An hon. Member: Second paragraph, high in left-hand column.

Senator Godfrey: I guess I am a little bit confused about the whole thing. I think we had better forget it.

Mr. Eglington: It probably would be simpler to forget it.

Senator Godfrey: Just as a matter of interest, is it usual for the Deputy Minister to be the designated instruments officer?

Mr. Eglington: We would put some deputy ministers, some assistants.

The Vice-Chairman: Then this item will be deferred until a later date. All right?

Next on our agenda is SOR/75-107, Anglo American Corporation Dredging Regulations. We have the letter of our Counsel dated September 6, 1977 to Mr. G. S. Murray, Assistant Deputy Minister, about the policy of the Department of Indian and Northern Affairs. There was a follow-up letter which we do not need to print but there is a response from Mr. Murray, the Assistant Deputy Minister, Indian and Northern Affairs, dated March 29, 1978. The letter of September 6 and the one of March 29 could be printed.

[Traduction]

règlements ont été satisfaites. Ce faisant, il donnait bien sûr son opinion sur une question de loi et le comité a jugé cela dangereux. M. Post a déclaré que le terme «techniques» qualifiait les «exigences de la loi et des règlements», et je ne pense pas véritablement que cela change quoi ce soit. Ces exigences, qu'elles soient techniques ou non, sont contenues dans la loi, et le mécanicien donne son avis lorsqu'il déclare qu'elles sont satisfaites.

Le vice-président: Alors, vous dites, monsieur le conseiller, qu'à votre avis, la réponse de M. Post n'est pas satisfaisante et qu'il nous faut lui demander s'il n'a pas autre chose à ajouter. Autrement dit, l'amendement qu'il a suggéré n'éliminerait pas notre problème.

M. Eglington: Non, cela ne répondra pas à notre première objection. Toutefois, les membres du comité souhaiteront peut-être que cela soit réservé tant qu'ils n'auront pu voir les articles dans leur texte original et la version française. Je ne sais pas.

Le vice-président: Alors, vous représenterez cela lors de la prochaine . . .

M. Eglington: Oui, si vous le souhaitez, ou je puis écrire à nouveau au ministère et lui indiquer que ce simple adjectif «techniques» après «exigences de la loi et des règlements» ne change rien à la question.

Le sénateur Godfrey: Je ne vous suis pas. Où voyez-vous cet adjectif «techniques» . . . Est-ce dans les règlements?

Le sénateur Lafond: Quarante-deux, paragraphe 5.

Une voix: Deuxième paragraphe, en haut dans la colonne de gauche.

Le sénateur Godfrey: Apparemment je n'ai pas compris grand-chose. Je pense qu'il vaut mieux que je laisse tomber.

M. Eglington: Ce sera probablement en effet plus simple.

Le sénateur Godfrey: Pour ma gouverne simplement, est-il habituel que le sous-ministre soit l'agent désigné pour les règlements?

M. Eglington: Certains sous-ministres, certains adjoints.

Le président: Nous réservons donc cet article pour plus tard. C'est cela?

Reprenons notre ordre du jour DORS/75-107, Règlement de dragage visant l'Anglo-américaine Corporation. Nous avons la lettre de notre conseiller à M. G. S. Murray, sous-ministre adjoint, datée du 6 septembre 1977, à propos de la politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Il n'est pas nécessaire d'insérer la lettre qui y a fait suite, mais il y a une réponse de M. Murray, sous-ministre adjoint, ministère des Affaires indiennes et du Nord, datée du 29 mars 1978. La lettre du 6 septembre et celle du 29 mars doivent donc être insérées.

[Text]

September 6, 1977

G. S. Murray, Esq.,
Assistant Deputy Minister . . .

Corporate Policy,
Department of Indian and
Northern Affairs,
OTTAWA, Ontario.

1Re: SOR/75-107, Anglo American Corporation Dredging
Regulations

Dear Mr. Murray:

On 3rd May 1976 the then Designated Instruments Officer for your Department replied to the queries of the Committee as to the validity of these Regulations that he was not at liberty to give a legal opinion as to the authority for their making. The Committee understood that this position was taken up in accordance with the views of the then Deputy Minister of Justice.

The matter was raised, with others, with the Attorney General and Minister of Justice who, on 13th January last, invited the Committee to reconsider to see if it would not agree that an adequate explanation had been given. Mr. Basford suggested that the Committee's counsel had applied legal principles, endorsed by the Committee, that were novel and that were such that he (Mr. Basford) found difficult to accept.

The Committee duly reconsidered the matter and concluded that it had been refused reasons, reasons which could, and ought quite properly to have been given. Mr. Basford was so advised by the Joint Chairman on 10th February last. In the absence of the reasons the Committee originally sought, it was unable to reconsider its principles to determine whether they were novel or ancient or, more to the point, whether they were correct or incorrect.

It is perhaps an opportune time to raise these Regulations with you, as also SOR/74-431, Teslin Exploration Limited Order, and so to ask that you provide for the Committee the reasons which led your Department to conclude that the Regulations and Order are *intra vires* section 8 of the Territorial Lands Act and Vote No. 7a of Appropriation Act No. 9, 1966 respectively, notwithstanding that they constitute dispensation, exemptions—call them what you will—from the Regulations made under that section and that Vote.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

29 March, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building, Room 314,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario K1A 0A4

[Translation]

Le 6 septembre 1977

Monsieur G. S. Murray
Sous-ministre adjoint
Orientation générale
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord

Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/75-107, Règlement de dragage visant l'Anglo
American Corporation

Monsieur,

Le 3 mai 1976, l'agent de liaison alors chargé des textes réglementaires pour votre ministère avait affirmé, en réponse à la demande de renseignements du Comité quant à la légalité de ce règlement, qu'il n'était pas en mesure de formuler une opinion juridique quant à l'autorité charger de l'établir. Le Comité s'est alors rendu compte que ce point de vue concordait avec l'opinion du sous-ministre de la Justice de l'époque.

Cette question et d'autres encore furent présentées au procureur général et ministre de la Justice, qui, le 13 janvier dernier invitait le Comité à revoir si selon lui l'explication donnée était satisfaisante. Pour M. Basford, le conseiller juridique du Comité avait, selon les directives de ce dernier, appliqué des principes juridiques, qui étaient nouveaux, et d'une nature telle qu'il avait lui-même de la difficulté à les accepter.

Le Comité a donc revu la question, pour conclure qu'on lui avait refusé des explications qui pouvaient et qui auraient dû lui être fournies. C'est ce que les co-présidents ont fait savoir à M. Basford le 10 février dernier. Étant donné qu'il ne disposait pas des explications qu'il demandait à l'origine, le Comité n'était pas en mesure de revoir ses principes, pour déterminer s'ils étaient nouveaux ou anciens, ou plus précisément, s'ils étaient corrects ou erronés.

Il convient peut-être de soumettre ce règlement à votre attention, de même que le DORS/74-431, Décret visant la Teslin Exploration Limited, et de vous demander de bien vouloir faire savoir au Comité les raisons pour lesquelles votre ministère en est arrivé à conclure que le règlement et le décret sont dans la limite des pouvoirs énoncés à l'article 8 de la Loi sur les terres territoriales et au crédit 7a de la Loi des subsides N° 9 de 1966, respectivement, bien qu'ils constituent des dispenses, des exemptions des exceptions,—vous choisirez le terme qui vous convient—au règlement édicté en vertu de cet article et de ce crédit.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le 29 mars 1978

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Immeuble Victoria, Bureau 314
rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

[Texte]

Re: SOR/75-107, Anglo American Corporation Dredging Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letters to me of September 6, 1977 and of March 3, 1978 on this subject.

With regard to the above-mentioned Regulations, as well as to SOR/74-431, Teslin Exploration Limited Order, which you also mentioned, it is the Department's belief that the regulation-making authorities in question do not limit the Governor-in-Council to the making of regulations of a general nature but also authorize variations of such regulations to apply to certain named persons or corporations.

Yours sincerely,

G. S. Murray.

The Vice-Chairman: Are there any questions from the members?

Senator Godfrey: It is fair game. I am just not quite clear on the background.

Mr. Eglington: This is one of the so-called hot files and the question which originally arose was dispensation. These two particular regulations were distinct from other regulations in favour of individuals; one was the Teslin Corporation and the other one, the Anglo American Corporation. The response we got from the department was what Senator Forsey calls the recorded message: the Attorney General invited the Committee to say whether it did not think it has been wrong. The Committee reconsidered the matter and decided it had not been in error, that it had not been given reasons.

The Vice-Chairman: Mr. Eglington, no reasons are given as requested by the Committee nor do they indicate any reasons for not giving reasons. I wonder if we could . . .

Mr. Eglington: Well, all that we have been told now is that Section 8 of the Territorial Lands Act and Vote 7a of the Appropriation Act, No. 9, 1966 permits the making of dispensing regulations.

Senator Godfrey: It is not our belief . . .

Mr. Eglington: So we are no further advanced.

The Vice-Chairman: The point that I am really making is that they may not want to give us the reasons upon which they made this decision, or at least it is not a satisfactory reason, but at least they could give us the reasons why they do not.

Mr. McKinley: At least they could give us a reply.

An hon. Member: That is what we are waiting for now.

Mr. Eglington: I think, Mr. Vice-Chairman, the Department is in one sense . . . in some respects the enabling power particularly in the Territorial Lands Act and the Public Land Act, which was . . . government files later, are skeletal in the extreme and it is probably absolutely impossible to run a Crown lands operation without making exceptions such as this. The real solution is to pass a proper statute which provides a

[Traduction]

Objet: DORS/75-107, Règlement de dragage visant l'Anglo Américain Corporation

Monsieur,

Je me reporte à vos lettres du 6 septembre 1977 et du 3 mars 1978 relatives à ce sujet.

En ce qui concerne le Règlement susmentionné, ainsi que le DORS/74-431, Décret visant la Teslin Exploration Limited, que vous avez également mentionné, le ministère est d'avis que les pouvoirs réglementaires en question ne limitent pas le Gouverneur en Conseil à l'élaboration de règlements de nature générale mais l'autorisent également à modifier ces règlements en vue de les appliquer à certaines personnes ou sociétés désignées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

G. D. Murray

Le coprésident: Les députés ont-ils des questions?

Le sénateur Godfrey: C'est juste. C'est simplement qu'il me manque un peu de contexte.

M. Eglington: C'est un des dossiers délicats, et la question soulevée était d'abord celle des dispenses. Ces deux règlements ne s'apparentaient pas à d'autres règlements touchant les individus; il y avait celui de la société Teslin et celui de l'Anglo-américain corporation. La réponse du ministère est ce que le sénateur Forsey appelle le message enregistré: le procureur général a invité le comité à dire s'il ne pensait pas s'être trompé. Le comité aurait étudié la question et a jugé qu'en fait non, il n'avait pas reçu les explications voulues.

Le coprésident: Monsieur Eglington, les explications demandées par le comité n'ont pas été données, et le ministère n'indique pas non plus pourquoi il ne veut pas donner d'explication. Je me demande si nous ne pourrions pas . . .

M. Eglington: Ma foi, tout ce qu'on nous a dit jusqu'ici, c'est que l'article 8 de la Loi sur les terres territoriales et le crédit 7a de la Loi des subsides, numéro 9, 1966, permet de publier des règlements de dispense.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas ce que nous pensons . . .

M. Eglington: Si bien que nous ne sommes pas plus avancés.

Le coprésident: En fait peut-être ne veulent-ils pas nous donner les raisons qui ont présidé à cette décision, ou du moins n'est-ce pas une raison satisfaisante, mais au moins ils pourraient nous dire pourquoi ils ne veulent pas.

M. McKinley: Ils pourraient en effet au moins nous donner une réponse.

Une voix: C'est ce que nous attendons actuellement.

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, que le ministère dans un sens, à certains égards, est habilité particulièrement pour ce qui est de la Loi sur les terres territoriales et de la Loi sur les terres publiques qui sont extrêmement squelettiques et qu'il est probablement tout à fait impossible de faire quoi que ce soit sans apporter des exceptions semblables. La vraie solution serait d'adopter une loi convenable qui prévienne

[Text]

régime for the government of public lands and that is the sort of thing that will be done in the new Mining Act which will replace the Canada Mining Regulations, which this Committee has taken objection to in the past. There are much the same sort of solutions really required here.

The Vice-Chairman: Do you take any objection to the variations of regulations being made without any specific authority or reasons being given?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson. The Committee's original objection was that the enabling powers allowed the Crown to make rules that applied to everybody. Then it came along and said "notwithstanding section, whatever, the certain individuals would be dispensed from the Regulation." Now, there is doubtless very, very good reasons for doing it in the same way as there was very good reason for dispensing from the Canada Mining Regulations. But there does not seem to be any statutory authority for it and what we have now is simply an insertion from the Department that the regulation-making authorities in question, Section 8 in Vote No. 7a, allow the making of variations to apply to main persons or corporations as being the Committee's consistent point that general powers do not allow for such variations to be made.

The Vice-Chairman: Mrs. Holt.

Mrs. Holt: It seems that you are no further ahead than when you started and they are probably telling you what you already knew yourself. Certainly before you wrote your letter you probably knew this.

The Vice-Chairman: It is what is known as a non-answer.

Mrs. Holt: That is right. Is this Committee accepting non-answers? Have we no power to say that is not satisfactory? It seems like they are just stonewalling you on this.

• 1120

Senator Lafond: Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Yes, Senator.

Senator Lafond: This has been on our books for a long time and we have had several goes at the department to get some reasons, but obviously they will not give us any. So I doubt if, at this point in time, any further correspondence or exchange of views with the department would produce anything. We have this item and we have three or four items coming further down the line to which are attached precisely the same answer from Mr. Murray. So, should that not be one item that we earmark for our next general report and tell both Houses that this is unsatisfactory and that the statutes have to be changed?

The Vice-Chairman: Is that agreed?

Senator Godfrey: I think we should draw the attention of the department to the fact that we infer from their not giving any reasons as to why they think they have the power that they cannot; and that this is what we intend to do: make a report.

The Vice-Chairman: So we indicate the Committee's displeasure with not having any reasons for not giving reasons?

[Translation]

un régime d'administration des terres publiques, et c'est ce qui devra être fait dans la nouvelle Loi sur les mines qui remplacera les règlements sur les mines du Canada, que le comité a déjà critiqués plusieurs fois. C'est à peu près le même genre de solution qu'il faut ici.

Le coprésident: Voyez-vous quelques objections aux variations des règlements apportées sans prévoir de pouvoir spécial ni donner de raison?

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson. La première objection du comité était que les pouvoirs habilitants impartis à la Couronne pour l'établissement de règles s'appliquent à tous. Ensuite le comité a dit: «malgré l'article un tel, ces individus ne seraient pas dispensés du règlement». Il y a sans doute d'excellentes raisons pour faire cela de la même façon, tout comme il y avait de très bonnes raisons de dispenser des règlements sur les mines du Canada. Toutefois il ne semble pas qu'il y ait, pour ce faire, de pouvoir statuaire, c'est simplement le ministre qui décide que les pouvoirs de réglementation en question, l'article 8 du crédit 7A l'autorisent à publier des variances qui s'appliquent à certaines personnes d'une société. Or l'attitude du comité a toujours été que des pouvoirs généraux n'autorisent pas à faire ce genre de variante.

Le vice-président: Madame Holt.

Mme Holt: Il semble que vous n'avez pas beaucoup plus avancé et qu'il vous répète ce que vous saviez déjà. Vous saviez probablement déjà tout cela avant d'envoyer votre lettre.

Le vice-président: C'est ce que l'on appelle une non-réponse.

Mme Holt: En effet. Le comité accepte-t-il des non-réponses? N'avons-nous pas le pouvoir de dire que cela est insatisfaisant? Il semble qu'ils essayent de vous arrêter complètement là-dessus.

Le sénateur Lafond: Monsieur le président.

Le coprésident: Oui, sénateur.

Le sénateur Lafond: Ceci figure à nos dossiers depuis longtemps, et nous avons plusieurs fois essayé d'en obtenir les raisons du ministère. De toute évidence, il s'y refuse. Je doute donc que maintenant tout autre échange de correspondance avec le ministère produise quoi que ce soit. Nous avons cet article et 3 ou 4 autres pour lesquels M. Murray nous a fourni la même réponse. Peut-être serait-il mieux de nous garder cela pour notre prochain rapport général afin que nous puissions informer les deux Chambres de notre insatisfaction et de la nécessité de modifier les lois?

Le coprésident: Est-ce d'accord?

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'il serait bon de signaler à l'intention du ministère que nous concluons de son refus de nous donner des raisons, qu'il ne peut le faire; et que nous avons donc en conséquence l'intention de le porter à notre rapport.

Le coprésident: Nous signalons donc que le comité regrette de ne pas avoir reçu d'explications sur ce refus de fournir les raisons demandées?

[Texte]

Senator Godfrey: Right—to the department. We do not whip a dead horse but tell them that we are going to report to Parliament what we consider to be a very . . .

Mrs. Holt: Could we not go farther and recommend changes in the law, or is that not within our . . .

Senator Godfrey: We can do that in our report.

Mrs. Holt: Yes.

The Vice-Chairman: But that is not really within our terms of reference.

All right, the next item is SOR/76-622, Special Aviation Events Safety Order; and we have Mr. Eglington's letter of February 22, 1977 to Mr. L. J. Shields, Counsel, Air Administration, Department of Transport, and his response of April 27, 1978. Both these letters will be printed.

February 22, 1977

L. J. Shields, Esq.,
Counsel,
Air Administration,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/76-662, Special Aviation Events Safety Order

Dear Mr. Shields:

The above Order was before the Committee on Thursday last, 17th instant.

The Committee noted with satisfaction your Ministry's policy of replacing instruments in toto instead of proceeding by the heaping up of piecemeal amendments.

It would appear that the French version of section 3 should read as follows:

“Nul ne pilotera un aéronef, et aucun propriétaire ou exploitant d'aéronef ne permettra qu'un aéronef soit piloté, dans une manifestation spéciale à moins qu'une autorisation en ce sens n'ait été délivrée et que l'aéronef ne soit piloté selon les conditions visées à cette autorisation et à cette ordonnance.”

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

April 27, 1978

Legal Services Group,
4th Floor, Tower 'A',
Place de Ville,
Ottawa, Ontario,
K1A 0N5.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Oui, nous l'indiquerons au ministère. Ce n'est pas pour le plaisir, mais il faut leur dire ce que nous allons rapporter au Parlement puisque nous jugeons que c'est . . .

Mme Holt: Ne pourrait-on aller plus loin et recommander des modifications à la loi, cela dépasse-t-il notre . . .

Le sénateur Godfrey: Oui, nous pouvons le faire dans notre rapport.

Mme Holt: Oui.

Le coprésident: Mais ce n'est pas véritablement notre tâche.

Bien, le prochain article est DORS/76-622, Ordonnance sur la sécurité aéronautique (Manifestation spéciale); et nous avons une lettre de M. Eglington à M. L. J. Shields, conseiller, Administration canadienne des transports aériens, ministère des Transports, datée du 22 février 1977 et la réponse de ce dernier datée du 27 avril 1978. Les deux lettres peuvent être insérées.

Le 22 février 1977

Monsieur J. Shields,
Conseiller juridique,
Administration canadienne des transports aériens,
Ministère des Transports,
Ottawa.

Objet: DORS/76-622, Ordonnance sur la sécurité aéronautique (manifestation spéciale)

Monsieur,

L'Ordonnance susmentionnée a été étudiée par le Comité le jeudi 17 février 1977.

Le Comité a remarqué avec satisfaction la politique de votre Ministère consistant à remplacer intégralement les textes réglementaires au lieu d'y apporter une multitude de modifications fragmentaires.

Il semble que la version française de l'article 3 doit se lire comme suit:

“Nul ne pilotera un aéronef, et aucun propriétaire ou exploitant d'aéronef ne permettra qu'un aéronef soit piloté, dans une manifestation spéciale, à moins qu'une autorisation en ce sens n'ait été délivrée et que l'aéronef ne soit piloté selon les conditions visées à cette autorisation et à cette ordonnance.”

Je vous prie d'agréer l'assurance de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 27 avril 1978

Groupe du contentieux
4^e étage, tour A
Place de Ville
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

[Text]

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Room 408,
Victoria Building,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4.

[Translation]

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 408
Immeuble Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Re: SOR/76-622, Special Aviation Events Safety Order

Objet: sDORS/76-622, Ordonnance sur la sécurité aéronautique (Manifestation spéciale)

Dear Mr. Eglington,

Monsieur,

In reply to your letter of April 12, 1978, in which you make reference to the French version of section 3 of the above mentioned Order proposed by your letter of February 22, 1977, I referred your proposed version to Transport officers concerned with the implementation of this Order and have been advised that the French version of section 3 proposed by your office has been found more satisfactory than the one incorporated in the present Order. Departmental officers further advise that they have referred your French version of section 3 to the translation officers of the Privy Council Office who review all statutory instruments pursuant to the requirements of the Statutory Instruments Act, and your version has been found more acceptable. I am further advised that it is intended to incorporate this new version of section 3 into an upcoming revision of this Order dealing with other matters.

Suite à votre lettre du 12 avril 1978, dans laquelle vous faisiez référence à la version française de l'article 3 de l'ordonnance mentionnée précédemment, et que vous avez proposée dans votre lettre du 22 février 1977, j'ai soumis cette version aux agents du ministère des Transports chargés de l'application de cette ordonnance et on m'a appris que la version française de l'article 3 que votre bureau proposait avait été jugée plus satisfaisante que celle qui figure dans la présente ordonnance. Les fonctionnaires m'ont en outre appris qu'ils avaient soumis votre version française de l'article 3 aux traducteurs du Bureau du Conseil privé qui révisent tous les textes réglementaires conformément aux exigences de la Loi sur les textes réglementaires et votre version a été jugée plus satisfaisante. On m'a de plus fait savoir qu'on avait l'intention de retenir cette nouvelle version de l'article 3, lorsqu'on apportera d'autres modifications à cette ordonnance.

Yours sincerely,

Veuillez agréer, monsieur Eglington, l'expression de mes sentiments distingués.

L. J. Shields,
Counsel,
Air Administration.

L. J. Shields
Conseiller
Administration de l'air.

The Vice-Chairman: I would ask counsel if he is satisfied with what is stated in the response, where Mr. Shields says:

Le coprésident: Je demanderai au conseiller si la réponse de M. Shields le satisfait lorsqu'il déclare:

I am further advised that it is intended to incorporate this new version of section 3 into an upcoming revision of this Order dealing with other matters.

On m'a de plus fait savoir qu'on avait l'intention de retenir cette nouvelle version de l'article 3, lorsqu'on apportera d'autres modifications à cette ordonnance.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Vice-Chairman; and the fact that there will be a revision of the Order also is a response, in part, to the Committee's prodding that there have been so many amendments to the Order that should be revoked or remade.

M. Eglington: Oui, monsieur le vice-président; le fait qu'il y aura une révision d l'ordonnance montre également que les diverses interventions du comité ont porté fruit puisque, avec tous les amendements apportés à l'ordonnance, on a décidé de l'abroger et de la remplacer.

The Vice-Chairman: All right. No further questions?

Le coprésident: Très bien. Pas d'autres questions?

The next item is SOR/76-324, Northumberland Strait Anchorage Regulations. We have the letter of our counsel dated December 14, 1977 to Mr. G. A. Scott, Senior Assistant Deputy Minister, Operations, Department of Transport, and the response of Mr. S. D. Cameron, Senior Assistant Deputy Minister, to that letter, dated April 25, 1978.

Le prochain article à l'ordre du jour, DORS/76-324, Règlement sur le mouillage dans le détroit de Northumberland. Nous avons la lettre de notre conseiller à M. G. A. Scott, premier sous-ministre adjoint, Opérations, ministère des Transports, datée du 14 décembre 1977 et la réponse de M. S. D. Cameron, premier sous-ministre adjoint, du 25 avril 1978.

[Texte]

December 14, 1977

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister
Operations,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/76-324, Northumberland Strait Anchorage Regulations

Dear Mr. Scott:

The above Regulations were considered by the Committee on 8th instant.

The substance of the Regulations is a prohibition of anchoring with the grant of a power to the Minister in writing to authorize the anchoring of a vessel, subject to such conditions as the Minister may specify.

Section 635 of the Shipping Act grants a power to *prohibit* navigation only in the case of vessels of less than fifteen tons. In respect of vessels of greater displacement, section 635 confers a power to govern and regulate waters. Such a power includes a power to prohibit some activity in particular waters, so that a prohibition of anchoring simpliciter would be *intra vires*. Section 635 will also support a power to prohibit anchoring coupled with a power in the Minister to allow anchoring *provided* the tests or criteria in accordance with which the Minister is to govern his discretion to permit anchoring are set out in the Regulations or are spelled out in or from the Shipping Acts itself. No such criteria or tests are set out in the Regulations which purport to sub delegate to the Minister the Governor in Council's powers of regulation making, to be exercised by the Minister *ad hoc* in each individual case according to his unfettered discretion.

I am instructed to enquire whether in your Department's view the Minister's discretion to permit anchoring is, in law, governed by any provisions of the Shipping Act and whether, in fact, guidelines do exist as to when permission to anchor will be granted.

With best wishes for Christmas and the New Year,
I remain,
Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Traduction]

Le 14 décembre 1977

Monsieur G. A. Scott
Premier sous-ministre adjoint
Opérations
Ministère des Transports
Ottawa

Objet: DORS/76-324—Règlement sur le mouillage dans le détroit de Northumberland

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement ci-dessus le 8 courant.

D'après ce règlement, il est interdit à quelqu'un de mouiller un navire dans les eaux interdites; de plus, le Ministre a le droit d'autoriser, par écrit, quelqu'un à mouiller un navire dans les eaux interdites, sous réserve des conditions qu'il peut préciser dans l'autorisation.

En vertu de l'article 635 de la Loi sur la marine marchande, il est possible d'interdire la navigation, mais seulement aux navires qui jaugeant moins de quinze tonnes. En ce qui concerne les navires qui ont un déplacement plus important, l'article 635 permet de réglementer les eaux dans lesquelles les navires peuvent mouiller. Aux termes de ce même article, on peut interdire certaines activités dans des eaux précisées, de sorte qu'une interdiction de laisser mouiller un navire serait purement et simplement *intra vires*. D'après l'article 635, il est possible d'interdire le mouillage d'un navire et le Ministre a aussi le pouvoir d'autoriser ce mouillage *à condition* que les tests ou les critères conformément auxquels il doit user de sa discrétion pour autoriser le mouillage soient établis dans le Règlement ou explicites dans la Loi sur la marine marchande. Ni ces critères ni ces tests ne sont établis dans le règlement qui a pour but de sous-déléguer au Ministre les pouvoirs de réglementation du gouverneur en conseil, pouvoirs qui doivent être exercés par le Ministre selon les circonstances particulières de chaque cas et sont laissés à son entière discrétion.

On m'a chargé de demander si, selon votre Ministère, les pouvoirs du Ministre lui permettant d'autoriser le mouillage d'un navire sont, en droit, régis par des dispositions de la Loi sur la marine marchande et si, en fait, il existe des directives énonçant quand sera accordée à un navire la permission de mouiller.

Veuillez agréer, Monsieur, mes sentiments distingués et mes meilleurs vœux à l'occasion de Noël et du Nouvel An.

G. C. Eglington

[Text]

April 25, 1978

Mr. G. C. Eglington
 Standing Joint Committee of the
 Senate and the House of Commons
 on Regulations and Other Statutory
 Instruments,
 c/o The Senate,
 Ottawa, Ontario.
 K1A 0A4

Re: SOR/76-324, Northumberland Strait Anchorage Regulations

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of 14 December 1977 which contained a question on the authority of the Minister to exercise discretion in permitting anchoring within the established prohibited anchorage area.

I am advised that the regulation making power found in s.635 of the Canada Shipping Act does authorize certain types and degrees of delegation although such delegation is not specifically provided for in the Act.

The delegation in this case involves a delegation of only a part of the total authority possessed by the Governor-in-Council and the delegation only refers to administrative detail which is necessary to permit anchorage in special cases and under special conditions for the protection of navigation and the underwater cables located within the anchorage area. To provide specific guidelines would be an impossible task owing to the many different combinations of circumstances that may exist in each case. In practice, a marine surveyor would review each request taking into consideration all the known factors and recommend a course of action to the Minister.

In exercising his authority the Minister will not interfere with any common law rights or go beyond the limitations of the regulations, in effect he will be simply providing for a conditional relaxation of the total prohibition authorized by the Governor in Council.

I trust that this brief opinion will be helpful to the Committee in understanding Transport's views on this matter.

Yours sincerely,

S. D. Cameron
 Senior Assistant Deputy Minister

The Vice-Chairman: Are there any questions from members of the Committee?

Senator Godfrey: Well, it would seem, from the practical point of view, that it is just impossible to have general criteria and therefore . . .

Mr. Eglington: I think that could be done—and I did discuss this with Sir Robert Speed last week—is that it would probably be enough, in order to hedge the unlimited discretion, if

[Translation]

Le 25 avril 1978

Monsieur G. C. Eglington
 Comité mixte permanent du Sénat
 et de la Chambre des communes
 sur les règlements et autres
 textes réglementaires
 a/s Sénat
 Ottawa (Ontario)
 K1A 0A4

Objet: DORS/76-324—Règlement sur le mouillage dans le détroit de Northumberland

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 14 décembre 1977 dans laquelle vous demandiez des renseignements sur les pouvoirs du Ministre lui permettant d'autoriser le mouillage d'un navire dans les eaux où le mouillage est interdit.

On m'a avisé que le pouvoir de réglementation visé à l'article 635 de la Loi sur la marine marchande permet effectivement une certaine délégation de pouvoir, quoique cette délégation de pouvoir ne soit pas précisée explicitement dans la Loi.

Dans le cas présent, la délégation de pouvoir ne constitue qu'une délégation partielle de l'autorité globale du gouverneur en conseil et elle ne se limite qu'aux détails administratifs nécessaires pour permettre le mouillage dans des cas particuliers et dans certaines conditions spéciales pour la protection de la navigation et des câbles sous-marins situés dans les eaux de mouillage. Il est impossible de fournir des directives précises étant donné la diversité des circonstances inhérentes à chacun des cas. En pratique, un expert maritime étudie chaque demande, tient compte de tous les facteurs connus et recommande au Ministre la décision qui s'impose.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, le Ministre n'enfreint aucune règle du droit commun et ne va pas non plus au-delà des règlements; en fait, il ne fait qu'assouplir, à certaines conditions, les normes de l'interdiction totale autorisée par le gouverneur en conseil.

Je crois que cette brève explication aidera le Comité à comprendre la position du ministère des Transports sur cette question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

S. D. Cameron
 Premier sous-ministre adjoint

Le président: Les députés ont-ils des questions?

Le sénateur Godfrey: Il semble que du point de vue pratique, il soit tout simplement impossible d'avoir des critères généraux et qu'ainsi . . .

M. Eglington: Je crois que, ce que l'on pourrait faire—et j'en ai discuté avec M. Robert Speed la semaine dernière, et ce serait peut-être suffisant pour limiter ces pouvoirs discrétion-

[Texte]

they were to indicate in the Order the purpose for which the prohibition is directed, and that is, as is stated in the letter, the protection of the underwater cables. If that were expressed in the Order, it would then indicate what the prohibition was for and would be a guide as to when and why exemptions could be granted.

The Vice-Chairman: I query paragraph 2 of Mr. Cameron's letter on the first page where he says:

I am advised that the regulation making power found in s. 635 of the Canada Shipping Act does authorize certain types and degrees of delegation although such delegation is not specifically provided for in the Act.

Do you have anything further to say on that, Mr. Counsel?

Mr. Eglington: Well, I do not know that I would agree with that proposition, but that leads us back into the construction of enabling powers on the lines advocated by Professor Driedger.

The Vice-Chairman: All right. Then what about the first paragraph of page 2? Are you satisfied with this, where he goes on to say:

In exercising his authority the Minister will not interfere with any common law rights or go beyond the limitations of the regulations, . . .

and so on.

• 1125

Mr. Eglington: That is a reassurance, but I think that reassurance would be given depth and colour if the purpose of the whole exercise were included in the order; that the order is designed to protect underwater cables. In other words, exemptions from the prohibition will be given when there is no danger to the underwater cable.

The Vice-Chairman: Is this the recommendation, then, you are making to the Committee?

Mr. Eglington: Yes.

The Vice-Chairman: All right. Any further questions from members?

Next item, SOR/77-895, Radiation Emitting Devices Regulations, amendment. We have a letter from Mr. John E. Osborne, Special Adviser, Policy Development, of Health and Welfare Canada, dated April 28, 1978. I would assume our counsel is satisfied with this response. I do not think we need to print this.

Mr. Eglington: No.

The Vice-Chairman: All right.

Now, SI/77-182, Television Set Remission Order. We have a letter from Mr. P. E. Quinn, Assistant Deputy Minister, Enterprise Development, Industry, Trade and Commerce, dated April 20, 1978. Once again, I assume our counsel is satisfied with this response. We will not need to print the letter.

I see a nodding of heads, which means yes.

[Traduction]

naires illimités—ce serait d'indiquer dans l'ordonnance la raison de l'interdiction. D'après la lettre il s'agit de la protection des câbles sous-marins. Si c'était explicité dans l'ordonnance, cela indiquerait quel est l'objet de l'interdiction et permettrait ainsi de préciser quand et pourquoi on peut accorder des exemptions.

Le coprésident: M. Cameron, au deuxième paragraphe de sa lettre déclare:

On m'a avisé que le pouvoir de réglementation visé à l'article 635 de la Loi sur la marine marchande permet effectivement une certaine délégation de pouvoirs, quoique cette délégation de pouvoirs ne soit pas précisée explicitement dans la Loi.

Avez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet, monsieur le conseiller?

M. Eglington: Ma foi, je ne suis pas sûr d'être d'accord là-dessus. Cela nous ramène à l'établissement des pouvoirs habilitants souhaités par le professeur Driedger.

Le coprésident: Bien. Et que pensez-vous du quatrième paragraphe? La réponse vous satisfait-elle?

Dans l'exercice de ses pouvoirs, le ministre n'enfreint aucune règle du droit commun et ne va pas non plus au-delà des règlements . . .

M. Eglington: C'est rassurant, mais je crois que ce le serait encore davantage, si l'objectif de tout cet exercice était contenu dans l'ordonnance; il a bien été précisé que l'ordonnance visait à protéger les câbles sous-marins. Autrement dit, des exemptions à ces interdictions peuvent être données lorsqu'il n'y a pas de danger pour les câbles sous-marins.

Le coprésident: Est-ce alors une recommandation que vous faites au comité?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident: Très bien. Y a-t-il d'autres questions?

Prochain article, DORS/77-895, Règlements sur les dispositifs émettant des radiations, modification. Il y a une lettre de M. John E. Osborne, Conseiller spécial, Élaboration des politiques, Santé et Bien-être Canada, du 28 avril 1978. Je pense que notre conseiller est satisfait de la réponse, et il n'est pas nécessaire que nous imprimions cette lettre.

M. Eglington: Non, en effet.

Le coprésident: Très bien.

Maintenant, PR/77-182, Décret de remise de douane (appareil de télévision): Nous avons une lettre de M. P. E. Quinn, sous-ministre adjoint, développement des entreprises, industrie et commerce, du 20 avril 1978. Là encore, je suppose que notre conseiller est satisfait de la réponse. Il n'est pas nécessaire d'imprimer cette correspondance.

Il approuve de la tête, c'est parfait.

[Text]

Next item, SOR/74-466, Voyager Petroleums Ltd. Regulations; Public Lands Grants Act, P.C. 1974-1706. We have counsel's comment, which will be printed.

VOYAGEUR PETROLEUMS LTD. REGULATIONS

Public Lands Grants Act

P.C. 1974-1706

April 7, 1978

Criterion 1(a)

Section 4 of the Public Lands Oil and Gas Regulations provides that no lease shall be granted unless the Minister has called for tenders and the grantee is the person submitting the highest tender. This regulation is simply a dispensation in favour of Voyageur Petroleums Ltd., for which no statutory authority exists.

The letter from Mr. G. S. Murray, an Assistant Deputy Minister in the Department of Indian and Northern Affairs, will presumably apply to this regulation, the Department's position being that the Governor in Council enjoys power under the Public Lands Grants Act and the Territorial Lands Act to authorize variations of regulations for the benefit of individuals.

The Vice-Chairman: Then we have a letter from Mr. G. S. Murray to our counsel dated March 29, 1978 . . .

Senator Godfrey: Repeating the same letter.

The Vice-Chairman: Yes, it just repeats the same letter that we had before with one of our previous SORs.

Does our counsel have anything further to say on this?

Mr. Eglington: I think each one of these mining ones could be dealt with in the way suggested by Senator Lafond.

The Vice-Chairman: All right, if that is agreed.

Senator Lafond: There are four or five of them that could be grouped together and all dealt with in the same fashion and at the same time.

The Vice-Chairman: All right. Then the next item is SOR/77-186, Cadillac Explorations Limited Lease Regulations, 1977; Territorial Lands Act, PC 1977-405. We have counsel's comment and the same letter from Mr. Murray dated March 29, 1978. So the same comments will apply to this as to the last one. Agreed? We will print the comment. I guess we should have the comment and maybe not the letter, since it is the same as the other letter. We do not need the comment either?

Mr. Eglington: I do not think so.

The Vice-Chairman: All right.

An hon. Member: They are all the same.

The Vice-Chairman: Next item, SOR/77-580, Rules of the Road for the Great Lakes, amendment. We have a letter from Miss Mayrand to G. A. Scott, Senior Assistant Deputy Minister, Operations, Department of Transport, dated November

[Translation]

Article suivant DORS/74-466, Règlements visant la *Voyager Petroleums Ltd*; Loi sur les concessions de terres publiques, PC 1974-1706. Il y a un commentaire de notre conseiller que nous allons insérer.

RÈGLEMENT VISANT LA VOYAGEUR PETROLEUMS LIMITED

Loi sur les concessions de terres publiques

C.P. 1974-1706

Le 7 avril 1978

Critère 1(a)

L'article 4 du Règlement sur le pétrole et le gaz provenant des terres publiques stipule qu'aucune concession ne doit être accordée à moins que le Ministre n'ait demandé des soumissions et que le concessionnaire ne soit la personne ayant fait l'offre la plus importante. Ce règlement est simplement une exemption en faveur de la Voyageur Petroleums Ltd., pour laquelle il n'existe pas d'autorisation statutaire.

Il est à présumer que la lettre de M. G. S. Murray, Sous-Ministre adjoint au Ministère des Affaires Indiennes et du Nord, s'applique à ce règlement, le Ministère étant d'avis que le Gouverneur en Conseil a le droit, aux termes de la Loi sur les concessions de terres publiques et la Loi sur les terres territoriales, d'autoriser des modifications du règlement au profit de particuliers.

Le coprésident: Et nous avons une lettre de M. G. S. Murray à notre conseiller en date du 29 mars 1978 . . .

Le sénateur Godfrey: Qui répète la même lettre.

Le coprésident: Oui, c'est exactement la même lettre que nous avions reçue à l'occasion d'un autre DORS.

Notre conseiller veut-il ajouter quelque chose à ce sujet?

M. Eglington: Je crois que, dans chacun de ces cas, il serait judicieux de retenir la suggestion du sénateur Lafond.

Le vice-président: Très bien, si tout le monde est d'accord.

Le sénateur Lafond: Il y en a quatre ou cinq que l'on peut regrouper et envisager de la même façon.

Le coprésident: Très bien. Le prochain article est DORS/77-186, Règlements de location (Cadillac Explorations Limited, 1977); Loi des terres territoriales, PC 1977-405. Nous avons le commentaire de notre conseiller et la même lettre de M. Murray datée du 29 mars 1978. Aussi les mêmes commentaires s'appliqueront ici comme dans le dernier cas. C'est d'accord? Nous imprimerons ce commentaire. Peut-être que le commentaire suffit puisque la lettre est la même que tout à l'heure. Il n'est pas nécessaire non plus d'imprimer le commentaire?

M. Eglington: Non, je ne pense pas.

Le coprésident: Très bien.

Une voix: C'est toujours la même chose.

Le coprésident: Article suivant, DORS/77-580, Règles de route pour les Grands-Lacs, modification. Nous avons une lettre de M^{lle} Mayrand à M. G. A. Scott, premier sous-ministre adjoint, Opérations, ministère des Transports, datée du 17

[Texte]

17, 1977, and the response from Mr. Scott dated January 10, 1978. I understand that an amendment was proposed and therefore this should be all right. Is there any further—?

Miss Mayrand: No, it is fine.

The Vice-Chairman: Then we do not need to print these items either.

The next matter is SOR/77-632, Pblc Lands Mineral Regulations Variation Order No. 1, 1977; Public Lands Grants Act, PC 1977-2138. Counsel's comment. Are there any questions from members?

An hon. Member: It is the same as the others.

Senator Lafond: Again the same as before.

The Vice-Chairman: Yes, just the same as before. Right?

Next item is SOR/73-241, Discovery Mines Limited Lease Regulations: Territorial Lands Act, PC 1973-1058. Counsel's comment with regard to this matter. I understand it . . .

An hon. Member: Same as before.

The Vice-Chairman: . . . has been revoked. Mr. Murray's letter applies and so it is the same situation as the last one. Agreed? We do not need to print the material.

Next item, SOR/73-242, Sam Otto Lease Regulations; Territorial Lands Act, PC 1973-1059. We have counsel's comment, and since this has been revoked I guess we do not need to print this either. Agreed?

The next is a list of SORs, which, unless anybody has any question with regard to any of them, we could have listed by number for our Minutes.

• 1130

If there are no further questions, the meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

novembre 1977, et la réponse de M. Scott datée du 10 janvier 1978. Je crois qu'un amendement a été proposé et qu'ainsi cela devrait suffire. Y a-t-il . . . ?

Mlle Mayrand: Non, c'est bien.

Le coprésident: Ainsi il n'est pas nécessaire d'imprimer cette correspondance non plus.

Prochain sujet, DORS/77-632, Décrets d'exception sur les minéraux des terres publiques, (1977-1); Loi sur les concessions de terres publiques PC 1977-2138. Le commentaire du conseiller. Y a-t-il des questions?

Une voix: C'est le même que les autres.

Le sénateur Lafond: Oui, c'est encore la même chose.

Le coprésident: Oui, exactement pareil. Ça va?

Article suivant, DORS/73-241, Règlements sur la location à bail de Discovery Mines Ltd.; Loi sur les terres territoriales, PC 1973-1058. Le commentaire du conseiller. Je comprends . . .

Une voix: C'est la même chose.

Le co-président: Je crois que ce règlement a été abrogé. La lettre de M. Murray s'applique également ici, puisque c'est le même cas que tout à l'heure. D'accord? Inutile d'imprimer cela.

Article suivant DORS/73-242, Règlements sur la location à bail de Sam Otto; Loi sur les terres territoriales, PC 1973-1059. Nous avons un commentaire de notre conseiller, et puisque cela a été abrogé, je pense qu'il n'est pas nécessaire de l'imprimer non plus. D'accord?

Vient ensuite une liste de DORS qu'il suffirait d'énumérer pour notre procès-verbal, sauf si quelqu'un veut poser une question au sujet de l'un ou l'autre d'entre eux.

S'il n'y a pas d'autres questions, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvel ordre.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 30

Thursday, May 25, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 30

Le jeudi 25 mai 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER
STATUTORY INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*) Gauthier (*Ottawa-
Vanier*)
Béchar
Brewin Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M^{me}) Leblanc (*Laurier*)
Joyal McKinley—(12)
Lambert
(*Bellechasse*)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 25, 1978
(32)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:15 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Eugene A. Forsey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Brewin and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered

SOR/77-130—Great Lakes Sewage Pollution Prevention Regulations

SOR/74-415—Weights and Measures Regulations

SOR/73-439—Steamship Machinery Construction Regulations, amendment

SOR/76-375—Safe Manning Regulations

SOR/76-214—Windsor Harbour Wharf By-law, amendment

SI/78-57—Cruiser Remission Order

SOR/78-277—Prohibited Weapons Order No. 2

SOR/78-278—Prohibited Weapons Order No. 3

SOR/78-279—Prohibited Weapons Order No. 4

SOR/78-280—Prohibited Weapons Order No. 5

SOR/78-281—Prohibited Weapons Order No. 6

SOR/77-351—Transitional United States Fishing Vessel Licence Exemption Regulations

SOR/74-108—Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation

SOR/74-635—Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation, amendment

SOR/77-855—Crop Insurance Regulations, amendment

SOR/77-412—Wood Buffalo Park Game Regulations, amendment

SOR/77-642—National Parks Fishing Regulations, amendment

SOR/76-270—Heritage Canada, Canadian International Grains Institute and Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade Pension Regulations

SOR/77-321—Enterprise Development Regulations

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 MAI 1978
(32)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 15 sous la présidence de l'honorable Eugene Forsey (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Brewin et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, Article 26, Loi sur les textes réglementaires 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie les

DORS/77-130—Règlement sur la prévention de la pollution des Grands lacs par les eaux d'égout.

DORS/74-415—Règlement sur les poids et mesures

DORS/73-439—Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification

DORS/76-375—Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité

DORS/76-214—Règlement sur le quai du port de Windsor—Modification

TR/78-57—Décret de remise sur les yachts de croisière

DORS/78-277—Décret sur les armes prohibées (n° 2)

DORS/78-278—Décret sur les armes prohibées (n° 3)

DORS/78-279—Décret sur les armes prohibées (n° 4)

DORS/78-280—Décret sur les armes prohibées (n° 5)

DORS/78-281—Décret sur les armes prohibées (n° 6)

DORS/77-351—Règlement intérimaire d'exemption de licence des bâtiments de pêche des États-Unis

DORS/74-108—Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons

DORS/74-635—Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons—Modification

DORS/77-855—Règlement sur l'assurance récolte—Modification

DORS/77-412—Règlements concernant le gibier du parc Wood Buffalo—Modification

DORS/77-642—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux—Modification

DORS/76-270—Règlement sur la pension (*Héritage Canada, Institut international du Canada pour le grain et Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur*)

DORS/77-321—Règlement sur l'expansion des entreprises

- SOR/77-365, SOR/77-520—Enterprise Development Regulations, amendment
- SOR/78-78—Large Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment
- SOR/77-1064, SOR/77-1065, SOR/77-1122—Unemployment Insurance Regulations, amendment
- SOR/77-889—Canada Deposit Insurance Corporation General By-Law, amendment
- SOR/75-625, SOR/75-663—Alberta Natural Gas Pricing Order
- SOR/75-645—Pan-Alberta Gas Ltd. Approved Gas Price Order
- SOR/75-646—Westcoast Transmission Company (*Alberta*) Ltd. Approved Gas Price Order
- SOR/76-48—Westcoast Transmission Company Limited Pan Alberta Gas Ltd. Export Price Order
- SOR/76-226, SOR/77-45—TransCanada PipeLines Limited Carbon Storage Natural Gas Pricing Order
- SOR/76-446, SOR/77-25—Alberta Natural Gas Original Buyer Pricing Order, amendment
- SOR/76-572, SOR/77-776, SOR/77-38—Alberta and Southern-Canadian-Montana PipeLine Company Cardston Export Price Order, amendment
- SOR/76-573, SOR/77-31, SOR/77-778—Canadian-Montana PipeLine Company Aden Export Price Order, amendment
- SOR/77-40, SOR/77-661—Pan-Alberta—Many Islands Purchase Agreement Natural Gas Pricing Order, amendment
- SOR/77-41, SOR/77-662—Many Islands (*Canada*)—Pan-Alberta Purchase Agreement Natural Gas Pricing Order, amendment
- SOR/77-274—Alberta and Southern Gas Co. Ltd. Huntingdon Export Price Order, amendment
- SOR/77-275—TransCanada PipeLines Limited—Gaz Métropolitain inc. Export Price Order, amendment
- SOR/77-585—TransCanada PipeLines Limited—Gaz Métropolitain inc. Export Price Order, amendment
- SOR/77-649—Alberta Natural Gas Original Buyer Pricing Order, amendment
- SOR/77-650—Alberta Natural Gas Gas Sales Contract Pricing Order, amendment
- SOR/77-655, SOR/77-785—TransCanada PipeLines Limited Philipsburg Export Price Order, amendment
- SOR/77-658—TransCanada PipeLines Limited Philipsburg Peaking Service Export Price Order, amendment
- DORS/77-365, DORS/77-520—Règlement sur l'expansion des entreprises—Modification
- DORS/78-78—Règlement sur l'inspection des grands bateaux de pêche—Modification
- DORS/77-1064, DORS/77-1065, DORS/77-112—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification
- DORS/77-889—Règlement général de la Société d'assurance-dépôts du Canada—Modification
- DORS/75-625, SOR/75-663—Décret du prix du gaz naturel de l'Alberta
- DORS/75-645—Ordonnance d'autorisation du prix du gaz de la Pan-Alberta Gas Ltd.
- DORS/75-646—Ordonnance d'autorisation du prix du gaz de la Westcoast Transmission Company (*Alberta*) Ltd.
- DORS/76-48—Ordonnance sur le prix d'exportation (*Westcoast Transmission Company Pan-Alberta Gas Ltd.*)
- DORS/76-226, DORS/77-45—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (*Trans-Canada Pipelines Limited—Entreposage de Carbon*)
- DORS/76-446, DORS/77-25—Ordonnance sur le prix du gaz naturel de l'Alberta (*premier acheteur*)—Modification
- DORS/76-572, DORS/77-776, DORS/77-38—Ordonnance sur le prix d'exportation de Cardston (*Alberta and Southern—Canadian-Montana Pipe Line Company*)—Modification
- DORS/76-573, DORS/77-31, DORS/77-778—Ordonnance sur le prix d'exportation de Aden (*Canadian-Montana Pipe Line Company*)—Modification
- DORS/77-40, DORS/77-661—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (*Pan-Alberta—Many Islands*)—Modification
- DORS/77-41, DORS/77-662—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (*entente Pan-Alberta*) modification—Many Islands (*Canada*)
- DORS/77-274—Ordonnance sur le prix d'exportation de Huntington (*Alberta et Southern*)—Modification
- DORS/77-275—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (*TransCanada PipeLines Limited—Gaz Métropolitain inc.*)—Modification
- DORS/77-585—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (*TransCanada PipeLines Limited—Gaz Métropolitain inc.*)—Modification
- DORS/77-649—Ordonnance sur le prix du gaz naturel de l'Alberta (*premier acheteur*)—Modification
- DORS/77-650—Ordonnance sur le prix de vente contractuelle du gaz de l'Alberta—Modification
- DORS/77-655, DORS/77-785—Ordonnance sur le prix d'exportation de Philipsburg (*TransCanada PipeLines Limited*)—Modification
- DORS/77-658—Ordonnance sur le prix d'exportation de Philipsburg à titre de service de pointe (*TransCanada PipeLines Limited*)—Modification

SOR/77-660—Pan-Alberta—Alberta and Southern Purchase Agreement Natural Gas Pricing Order, amendment

SOR/77-663—TransCanada PipeLines Limited—Gaz Métropolitain inc. Export Price Order, amendment

SOR/77-779—Canadian-Montana Pipe Line Company Cardston Export Price order, amendment

SOR/77-780—Pan-Alberta Gas Ltd.—Westcoast Transmission Company Limited Export Price Order Number One, amendment

SOR/77-781—Pan-Alberta Gas Ltd.—Westcoast Transmission Company Limited Export Price Order Number Two, amendment

SOR/77-782—TransCanada PipeLines Limited GL-37 Export Price Order, amendment

SOR/77-783—TransCanada PipeLines Limited GL-43 Export Price Order, amendment

SOR/77-784—TransCanada PipeLines Limited Emerson Export Price Order, amendment

SOR/77-786—Westcoast Transmission Company Limited Huntingdon Export Price Order, amendment

SOR/77-789—TransCanada PipeLines Limited—Gaz Métropolitain inc. Export Price Order, amendment

Immigration Special Relief Regulations

SOR/77-251, 77-281, 77-282, 77-283, 77-284, 77-406, 77-407, 77-408, 77-409;

SOR/77-460, 77-461, 77-462, 77-463, 77-492, 77-493, 77-494, 77-495, 77-496, 77-551, 77-552, 77-553, 77-576, 77-577, 77-685, 77-686, 77-704, 77-705, 77-762, 77-763, 77-815, 77-816, 77-817, 77-1061, 77-1062, 77-1115, 77-1116;

SOR/78-10, 78-11, 78-12, 78-13, 78-14, 78-15, 78-206, 78-207, 78-208, 78-269, 78-270, 78-271, 78-272, 78-274, 78-317, 78-318, 78-319, 78-320, 78-321, 78-322, 78-323.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:13 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/77-660—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (*entente Pan-Alberta—Alberta and Southern*)—Modification

DORS/77-663—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (*TransCanada PipeLines Limited—Gaz Métropolitain inc.*)—Modification

DORS/77-779—Ordonnance sur le prix d'exportation de Cardston (*Canadian-Montana Pipe Line Company*)—Modification

DORS/77-780—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (*Pan-Alberta Gas Ltd.—Westcoast Transmission Company Limited*) n° 1—Modification

DORS/77-781—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (*Pan-Alberta Gas Ltd.—Westcoast Transmission Company Limited*) n° 2—Modification

DORS/77-782—Ordonnance sur le prix d'exportation (*Licence GL-37, TransCanada PipeLines Limited*)—Modification

DORS/77-783—Ordonnance sur le prix d'exportation (*licence GL-43, TransCanada PipeLines Limited*)—Modification

DORS/77-784—Ordonnance sur le prix d'exportation de Emerson (*TransCanada PipeLines Limited*)—Modification

DORS/77-786—Ordonnance sur le prix d'exportation de Huntingdon (*Westcoast Transmission Company Limited*)—Modification

DORS/77-789—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (*TransCanada PipeLines Limited—Gaz Métropolitain inc.*)—Modification

Règlements de dispense—Immigration

DORS/77-251, 77-281, 77-282, 77-283, 77-284, 77-406, 77-407, 77-408, 77-409;

DORS/77-460, 77-461, 77-462, 77-463, 77-492, 77-493, 77-494, 77-495, 77-496, 77-551, 77-552, 77-553, 77-576, 77-577, 77-685, 77-686, 77-704, 77-705, 77-762, 77-763, 77-815, 77-816, 77-817, 77-1061, 77-1062, 77-1115, 77-1116;

DORS/78-10, 78-11, 78-12, 78-13, 78-14, 78-15, 78-206, 78-207, 78-208, 78-269, 78-270, 78-271, 78-272, 78-274, 78-317, 78-318, 78-319, 78-320, 78-321, 78-322, 78-323.

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires émis par les conseillers du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 25 mai 1978

• 1116

[Text]

Le coprésident (le sénateur Forsey): A l'ordre, s'il vous plaît. Je vois que nous sommes en retard, et il nous faut commencer maintenant.

Je voudrais inviter le vice-président à s'asseoir à mes côtés, car il faut que nous ayions, si possible, un représentant de la Chambre des communes ici, à la présidence.

M. Robinson: Ce n'est pas nécessaire!

The Joint Chairman (Senator Forsey): Come on up. If you are not bilingual enough to understand my French, you are not bilingual enough to understand anything. English-speaking people's French is easily understood by all English-speaking people.

Mr. Robinson: That is right.

Mr. Brewin: I read your letter in the *Manchester Guardian*. The first half is sound, and the second half is totally unsound.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What was that?

Mr. Brewin: You wrote a good letter to the *Manchester Guardian* this spring.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not know whether that should go on the record.

Mr. Brewin: No, it is not part, it does not have anything to do with this Committee, but when I saw you I was reminded of it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You will have to read it to me again afterwards. I have not got this thing turned up high enough to hear it. By no means deliberate, Mr. Brewin. Far from it. I was tinkering with it without success.

Now, this morning, first of all, before we get down to our proper agenda, I want to mention that I have had a letter from—two letters, which I have handed over to the Clerk, one from the Reverend V. J. Donovan, President of St. Thomas University, Fredericton, supporting the brief of the Canadian Association of University Teachers on our other reference, the freedom of information question, and a similar letter from Dr. Sterling, who is President of the Computer Science Association. So I thought I would simply mention to the Committee that these had arrived.

I have one other matter to take up.

Senator Godfrey: These letters are for the benefit of Mr. Robinson.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I beg your pardon?

Senator Godfrey: These letters are for the benefit of Mr. Robinson.

Mr. Robinson: And others.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have one other thing to mention which I think might be described as a question of privilege, though it is really Senator Godfrey who should raise it and not myself. At page 14 our issue No. 27 you

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, May 25, 1978

[Translation]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Order, please. I see that we are late, and we must begin now.

I would like to invite the Deputy Chairman to sit beside me, because we must have, if possible, a representative of the House of Commons, here, in the Chair.

Mr. Robinson: It is not necessary!

Le coprésident (sénateur Forsey): Allons donc. Si vous n'êtes pas suffisamment bilingue pour comprendre mon français, vous n'êtes pas suffisamment bilingue pour comprendre quoique ce soit. Le français des anglophones est compris très aisément par tous les anglophones.

M. Robinson: C'est exact.

M. Brewin: J'ai lu votre lettre qui a été publiée dans le *Manchester Guardian*. La première partie est rationnelle, la deuxième partie est complètement irrationnelle.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'avez-vous dit?

M. Brewin: Vous avez écrit une lettre intéressante au *Manchester Guardian*, ce printemps.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne sais pas si on devrait l'inscrire au procès-verbal.

M. Brewin: Non, cela ne fait pas partie des travaux de notre Comité, mais lorsque je vous ai vu je m'en suis souvenu.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous me relirez la lettre ensuite. Je n'avais pas ajusté l'appareil suffisamment pour pouvoir vous entendre, ce n'est pas intentionnel, M. Brewin, loin de là. J'ai essayé de l'ajuster sans succès.

Ce matin, tout d'abord, avant que nous passions à notre ordre du jour, je tiens à mentionner que j'ai reçu deux lettres, que j'ai remises au greffier; l'une m'a été envoyée par le révérend V. J. Donovan, président de l'Université de St. Thomas, à Fredericton, qui appuie le mémoire de l'Association canadienne des professeurs d'université sur l'autre question que nous sommes chargés d'étudier, notamment la liberté d'information, et une lettre similaire de M. Sterling, qui est président de la Computer Science Association. Par conséquent, j'ai pensé que je signalerai simplement au Comité que ces lettres me sont parvenues.

Je dois aborder une autre question.

Le sénateur Godfrey: Ces lettres sont pour la gouverne de M. Robinson.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pardon?

Le sénateur Godfrey: Ces lettres sont pour la gouverne de M. Robinson.

M. Robinson: Et d'autres.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je veux mentionner un autre point, qui à mon avis pourrait être décrit comme une question de privilège, bien qu'en fait il appartiendrait au sénateur Godfrey de la soulever. A la page 14 de notre

[Texte]

will find in the English version—it is correct in the French version, I am glad to say—... Encore quelque chose de très bien, du côté français... and in the English version it says “The Joint Chairman (Senator Godfrey).” I venture to suggest that that is an error. If Senator Godfrey has, unknown to me, been elected to the chairmanship, I shall gladly give place to him immediately.

• 1120

Senator Godfrey: As long as I get no nearer to the joint chairmanship than that, I will have no objection.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That was really by way of facetiousness, I am afraid, the whole business, but I thought it might, perhaps, be well to insert something in the record to the effect that I was still in place, and more or less in both languages.

Senator Godfrey: As long as he has it in the *Proceedings* as a question of privilege.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I just want to ask a question preliminary to our normal work here, and that is, I wondered what the process was by which, and in what order, we received these orders and statutory instruments we look at. The reason I ask is that there are two subject matters which struck me as of particular interest, and I wondered when they might reach us. One has to do with the new Immigration Act. They have recently published a whole series of regulations on that, totally revised their regulations. I wondered, in the normal course of events, how long it would be.

The other is that I believe under this sales tax business a lot of the rather controversial matters as to distribution to the provinces and the fixing of amounts, and so on, is covered by statutory instruments or regulations. That, again, is the subject of very considerable lively interest.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I quite agree. Can anybody add any information, though, on what is happening? But I agree. Have you any information on the latter point, at least, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Take the sales tax thing, unless something appeared in the *Gazette*—which was published yesterday, which I do not have—there would be no statutory instruments published yet dealing with it, so I have no way of knowing when or what they will be.

As to the immigration regulations, there are, in fact, a number of them because all the old associated regulations were revoked too, the appeal board rules, and so on. There is a considerable body of them and they are under study. All I can say at the moment is that they are in the pipe, but they have not got to the stage of being finished yet. The comments can then be sent to be translated.

Senator Godfrey: I have a particular interest in immigration, as does Mr. Brewin, and I am sure he would like to take a look at this before we adjourn. Could we have priority on that?

[Traduction]

fFascicule n° 27, vous trouverez dans la version anglaise, c'est exact, dans la version française, je suis heureux de dire... again something good, on the French side... et dans la version anglaise il est écrit «The Joint Chairman, (Senator Godfrey).» J'ose prétendre que c'est une erreur. Si, à mon insu, le sénateur Godfrey a été élu à la présidence, je lui céderai volontiers la place immédiatement.

Le sénateur Godfrey: Pourvu que je ne m'approche pas davantage de la coprésidence, je n'ai aucune objection.

Le coprésident (sénateur Forsey): Toute cette affaire était vraiment une plaisanterie, mais je croyais qu'il serait peut-être bon d'incorporer quelque chose, dans les deux langues, au compte rendu, qui signifierait que j'étais encore là, plus ou moins.

Le sénateur Godfrey: Pourvu que ce soit inscrit aux délibérations au titre d'explication sur un fait personnel.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, avant de procéder à notre travail courant, je voudrais poser la question suivante: comment et dans quel ordre avons-nous reçu ces règlements et ces textes réglementaires que nous étudions. Je pose cette question car il existe deux sujets qui m'ont semblé d'intérêt particulier et j'aimerais savoir quand on nous les soumettra. Dans un cas, il s'agit de la nouvelle loi sur l'immigration. Dernièrement, on a publié toute une série de règlements sur l'immigration; c'est une révision totale des règlements. Je suis curieux de savoir combien de temps cela prendrait dans un déroulement normal des événements.

La deuxième question d'intérêt particulier porte sur cette affaire de taxe de vente; c'est un sujet fort discuté, sous l'angle de la distribution selon la province, la fixation des montants, etc., qui tombe sous l'application de règlements et de textes réglementaires. C'est donc une question qui revêt un intérêt tout à fait particulier.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je suis tout à fait d'accord. Mais quelqu'un est-il en mesure de nous donner de plus amples renseignements sur ce qui arrive? Monsieur Eglington, avez-vous des renseignements, tout au moins sur cette dernière question?

M. Eglington: Parlons d'abord de la taxe de vente; à moins qu'on n'ait traité de cette question dans la Gazette publiée hier, et dont je n'ai pas d'exemplaire, des textes réglementaires sur cette question n'ont pas encore été rendus publics et je n'ai donc aucun moyen de savoir ce qu'ils contiendront ou quand on les rendra publics.

Quant aux règlements sur l'immigration, leur nombre est effectivement assez important car les anciens règlements associés ont également été abolis, ainsi que les règlements régissant la Commission d'appel, etc. Ils sont assez nombreux et font actuellement l'objet d'une étude. A l'heure actuelle, tout ce que je peux dire, c'est qu'on y travaille mais que les textes ne sont pas encore prêts. Les observations peuvent donc être envoyées à la traduction.

Le sénateur Godfrey: Je m'intéresse particulièrement à l'immigration, comme M. Brewin, et je suis convaincu qu'il aimerait jeter un coup d'œil sur cette question avant la levée de la

[Text]

Because that really is a matter of general interest, so if we could concentrate on that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I could not agree more. Have we all had copies of the immigration regulations? I rather think that I have had a copy, but I cannot remember where I have put it, at the moment.

Mr. Brewin: I had a copy too. They are almost totally changed.

Mr. Eglington: They are completely changed.

Mr. Brewin: They bear some relationship to the old, but they are not just a few amendments.

Mr. Robinson: I do not understand why there is any particular urgency. We are just lending with our work . . .

Mr. Brewin: Because the lives of people are regulated by these.

Mr. Robinson: I mean, unless there is something wrong with the regulations, why would they be . . .

Mr. Brewin: We do not know whether there is anything wrong until we look at them.

Mr. Robinson: You are presuming that regulations are wrong, or something.

Mr. Brewin: I certainly am presuming exactly that. That is what we are here for, to find out whether there is anything wrong.

Senator Godfrey: My personal interest in immigration—I think it is of more interest to me than the Windsor Harbour Wharf By-law, for example, or the Safe Manning Regulations, or the Steamship Machinery Construction Regulations. I would put personally more input into the immigration. It is just a matter of general interest. And Mr. Brewin, if by any chance we have an election in the fall, will not be here to help us on this thing after June, so I would like to see us—to me, they are of more general interest than some of the very technical stuff that we look through. It is as simple as that. And they are very important. One regulation that I happen to know of, which was completely overruled, the unanimous but one recommendation of the Immigration Committee, shows that one cabinet minister is worth 20 members of a committee. However, it is just that I think . . .

• 1125

Mr. Eglington: Well, they are very important, Senator Godfrey, and more so because the associated regulations have been changed too, which very closely regulate the mechanism of protest and appeal. I suppose I have been attempting to give them a very careful look rather than rush into them, but certainly as a first step I can easily distribute to everybody copies of the various regulations if you want to look at them.

[Translation]

séance. Pourrait-on accorder la priorité à cette question? Étant donné qu'il s'agit d'un sujet d'intérêt général, nous pourrions y consacrer toute notre attention.

Le coprésident (Le sénateur Forsey): Je ne pourrais vous approuver davantage. Tout le monde a-t-il reçu un exemplaire des règlements sur l'immigration? Il me semble bien avoir reçu un exemplaire, mais je ne me souviens plus de l'endroit où j'ai pu le mettre.

M. Brewin: J'en ai également reçu un exemplaire. Les règlements sont presque tout à fait changés.

M. Eglington: Ils sont tout à fait changés.

M. Brewin: Ils ressemblent quelque peu aux anciens mais les modifications sont assez nombreuses.

M. Robinson: Je ne comprends pas pourquoi c'est une question d'urgence particulière. Nous avons pris l'initiative de les faire avancer par notre travail . . .

M. Brewin: Parce que la vie des gens est soumise à ces règlements.

M. Robinson: Mais, à moins que ces règlements ne soient pas tout à fait corrects, pourquoi seraient-ils . . .

M. Brewin: Nous ne saurons pas s'ils sont corrects avant de les étudier.

M. Robinson: Vous supposez que les règlements ne sont pas corrects.

M. Brewin: C'est exactement ce que je suppose. C'est pourquoi nous sommes là, pour voir s'il y a quelque erreur.

Le sénateur Godfrey: Personnellement, je m'intéresse à l'immigration; je crois que c'est une question plus utile que l'arrêté sur le quai du port de Windsor, par exemple, ou les règlements sur l'armement en hommes en vue de la sécurité ou ceux sur la construction des machines des navires à vapeur. Personnellement, je pourrais parler davantage de l'immigration. Il s'agit simplement d'une question d'intérêt général. Et, si par hasard on déclenche des élections à l'automne, M. Brewin ne sera pas là pour nous aider; il sera à notre service jusqu'en juin; j'aimerais nous voir . . . A mon avis, c'est d'un intérêt plus général que certaines des questions techniques que nous devons étudier. C'est aussi simple que cela. En plus, c'est très important. Il y a un règlement, je le sais, qui a été complètement rejeté; une recommandation du Comité sur l'immigration aurait été adoptée unanimement si ce n'eût été d'un vote, ce qui prouve qu'un ministre du cabinet vaut vingt membres du comité. Toutefois, c'est tout simplement parce que je crois . . .

M. Eglington: Ils sont effectivement très importants, sénateur Godfrey, d'autant plus que les règlements connexes ont également été modifiés. On réglemente ainsi de très près le mécanisme de la protestation et de l'appel. Je suppose que j'ai essayé de les examiner très soigneusement plutôt que de les parcourir rapidement, mais il est certain que dans un premier temps, je pourrais aisément distribuer à chacun de vous des copies des divers règlements pour que vous puissiez les examiner si vous le voulez.

[Texte]

Senator Godfrey: I would rather have your comments, if we could. I might say that I happened to notice in passing that the immigration last year dropped from 149,000 to 114,000. I think when the Immigration Committee started it was 280,000.

Mr. Brewin: And it did so entirely because of the regulations, not because of the act.

Senator Godfrey: Right, so to that extent I am rather pleased because I personally happen to think that about a hundred thousand is about the right number, whereas I am sure Mr. Brewin and others think a couple of hundred thousand.

Mr. Robinson: Well, I think in fairness there is a clause, as I understand it, in the Immigration Act whereby the Minister of Immigration can decide at the beginning of a year how many immigrants he feels can be absorbed into our labour stream.

Mr. Brewin: No, you are quite wrong.

Mr. Robinson: Well, that is the rationale of what I understood, that we do not just open the floodgate and let everybody in. There has to be some control.

Mr. Brewin: We never have. Also there is no means by which the Minister decides on a quota basis or otherwise how many will be let in. There are elaborate rules for that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry but I think I must rule this discussion of immigration policy out of order in this Committee because otherwise we can be here till Christmas without getting at our agenda. I feel very strongly about this immigration business. I have run across some very nasty cases which have made my blood boil but I do not think we can get any farther into it at present because we simply have not got the regulations before us. We have not got the comment of counsel.

I am sure counsel are doing their best to get on with these as fast as possible. If they were not seized of their importance before, they certainly are now. They are so important that we do not want to have the work of counsel spoiled by undue haste. We must have a well-considered *bien réfléchie, mûrie* opinion of counsel on these things so that we can tackle them with some hope of real success. So I am sorry to cut the discussion short. It is one of intense interest to me but I think really we must get on to our own pigeon.

Senator Godfrey: I entirely agree.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry if I appear abrupt or discourteous to the Vice-Chairman and Mr. Brewin and Senator Godfrey but I think we really must get down to this business.

Now the first thing we have before us this morning is SOR/77-130, Great Lakes Sewage Pollution Prevention Regulations. These were before the Committee on March 16, 1978,

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je préférerais entendre vos commentaires, si c'est possible. J'ai remarqué en passant que le nombre d'immigrants est passé de 149,000 à 114,000 l'année dernière. Je pense qu'il y en avait 280,000 à l'époque où le comité de l'immigration a été mis sur pied.

M. Brewin: Il en a été ainsi exclusivement en raison des règlements, et non de la loi.

Le sénateur Godfrey: Exactement. Et je suis plutôt satisfait, car je pense personnellement qu'il y a lieu d'accepter environ 100,000 immigrants. Mais je suis certain que M. Brewin et d'autres personnes en accepteraient quelque 200,000.

M. Robinson: En toute justice, je pense qu'il y a, si je ne m'abuse, une disposition de la Loi sur l'immigration permettant au ministre de l'Immigration de déterminer au début de l'année le nombre d'immigrants qu'il estime que notre marché du travail peut absorber.

M. Brewin: Non, vous vous trompez.

M. Robinson: C'est l'essence de ce que j'ai compris, à savoir que nous n'ouvrons pas la barrière pour laisser entrer tout le monde. Il doit y avoir un certain contrôle.

M. Brewin: Nous n'avons jamais fait cela. De plus, il n'existe aucun moyen grâce auquel le ministre détermine, sur la base de contingentements établis, ou autrement, le nombre d'immigrants qui seront acceptés. Il y a des règles détaillées à cet égard.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis désolé, mais je pense devoir déclarer hors sujet le débat sur la politique de l'immigration, autrement nous pourrions demeurer ici jusqu'à Noël sans même avoir examiné les points à l'ordre du jour. J'ai de très fermes opinions sur la question de l'immigration. Je suis tombé par hasard sur des cas très pénibles qui m'ont révolté, mais je ne pense pas que nous puissions examiner aujourd'hui la question plus à fond tout simplement parce que le règlement ne nous a pas encore été soumis. Nous n'avons pas entendu les observations des conseillers.

Je suis certain que ces derniers font de leur mieux pour progresser le plus rapidement possible à cet égard. Et s'ils n'avaient pas conscience de l'importance de ce règlement auparavant, ils sont certainement au fait maintenant. Ces règlements sont si importants qu'il ne faut surtout pas trop précipiter les conseillers, ce qui risquerait de leur faire gâcher leur travail. Nous devons obtenir une opinion réfléchie de leur part pour que nous puissions aborder les règlements avec un certain espoir de succès. Je suis donc désolé de couper court à la discussion. Elle m'intéresse énormément, mais je pense vraiment que nous devons maintenant nous occuper des affaires qui nous concernent vraiment.

Le sénateur Godfrey: Je suis absolument d'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis désolé si je semble manquer de souplesse ou de courtoisie envers le vice-président, M. Brewin et le sénateur Godfrey, mais je pense que nous devons vraiment revenir à nos moutons.

Premièrement, nous devons examiner ce matin le DORS/77-130, le Règlement sur la prévention de la pollution des Grands Lacs par les eaux d'égout, qui a été soumis au

[Text]

and we have before us a letter from Mr. Eglington to Mr. Cameron of March 17 and a reply from Mr. Cameron of April 20 which I think should probably be printed. Should they?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

March 17, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/77-130, Great Lakes Sewage Pollution Prevention Regulations

Dear Mr. Cameron:

The above Regulations were before the Committee yesterday.

The discretion to withdraw approval of a marine sanitation device, provided for in section 6(5) of the Regulations, struck the Committee as being odd. If the Director has reason to believe that any part of the device has ceased to meet the applicable provisions of the Regulations, it seemed to the Committee that he ought to withdraw approval. I am instructed to enquire whether, in fact, there is some reason for the existence of the discretion granted to the Director.

In examining section 7, the Committee noted that the Director has a discretion to allow any other fitting, etc. *if he is satisfied* that the fitting, etc. is at least equivalent to that required by the Regulations. The Committee saw the point of the discretion but considered that the words "if he is satisfied", importing as they do a subjective test, were questionable. The "satisfaction" test appeared to the Committee to be unnecessary, the whole section being better cast if the words "if he is satisfied that" were replaced by "where". The Section would then provide that a different mode of dealing with sewage may be permitted if it is of the same or higher standard than that provided for in the Regulations. Any question of one man's satisfaction, which can not be questioned except in the most extreme cases of bad faith, would then be removed.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Translation]

Comité le 16 mars 1978. Nous avons aussi une lettre adressée par M. Eglington à M. Cameron le 17 mars, ainsi qu'une réponse de M. Cameron datée du 20 avril. Selon moi, ces documents devraient probablement être imprimés. N'est-ce pas votre avis?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le 17 mars 1978

M. S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des Transports
Ottawa

Objet: DORS/77-130, Règlement sur la prévention de la pollution des Grands lacs par les eaux d'égout

Monsieur,

Le règlement ci-dessus a été soumis au Comité hier.

Le Comité trouve étrange ce pouvoir discrétionnaire permettant de révoquer l'approbation donnée à un appareil d'épuration marine et conférée par l'article 6(5) du Règlement. Si le directeur a des raisons de croire qu'une partie quelconque de l'appareil ne répond plus aux dispositions applicables de ce Règlement, le Comité estime que le directeur doit révoquer l'approbation. J'ai été prié d'enquêter pour savoir s'il existe réellement des raisons justifiant l'accord de ce pouvoir discrétionnaire au directeur.

En étudiant l'article 7, le Comité a constaté que le directeur a le pouvoir discrétionnaire d'autoriser toute autre garniture s'il est convaincu qu'elle est au moins l'équivalent de ce qu'exige ce Règlement. Le Comité reconnaît la raison d'être de ce caractère discrétionnaire, mais estime que l'expression «s'il est convaincu», qui implique un aspect subjectif, est sujet à caution. Le Comité estime que cette «conviction» est inutile, et que tout cet article gagnerait en clarté si l'on remplaçait l'expression «s'il est convaincu» par «lorsque». Cet article permettrait alors l'adoption d'un mode de traitement tout autre des eaux d'égout, si celui-ci est conforme à des normes équivalentes ou supérieures à celles qu'exige le Règlement. Tout risque de litige concernant la conviction du directeur, laquelle ne peut être mise en doute que dans des cas extrêmes de mauvaise foi, serait écarté.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

[Texte]

April 20, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel, Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-130, Great Lakes Sewage Pollution Pre-
vention Regulations

Dear Mr. Eglington:

I have received your letter dated March 17, 1978, and the following is in answer to the questions raised.

With reference to section 6(5) of the Regulations, while the Director may have reason to believe that any part of a device has ceased to meet the provisions of the Regulations, the fault may be contained to one particular device manufactured in accordance with the specifications of the approved prototype. If, on the basis of one such fault, the Director is given no option but to withdraw approval, all devices carrying the same approval number would automatically be in non-compliance with the Regulations. Under such circumstances several ships could be affected. Alternatively if, after examination, the fault is determined to be due to poor design, flexibility is provided for either an acceptable replacement of the affected part, together with a modification to the prototype design, or withdrawal of the approval where such modification cannot be made by the manufacturer.

With reference to section 7, while this section follows the standard pattern for equivalents, the words "if he is satisfied" have been used to vest the power of acceptance of equivalents specifically in the Director. While the Committee's comment on the Director acting in bad faith is well taken, it is considered that by replacing these words by "where", leaves the matter open in the legal sense as to who is responsible for judging the equivalency.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now have members any questions?

Mr. Robinson: I wonder if our counsel is satisfied with the explanation given by Mr. Cameron in his letter. Actually I do not think we know who is really responsible. Do we?

Mr. Eglington: I think this is the first point, that the discretion was given in subsection (5) of Section 6, I think the explanation that is given is full and sufficient and adequate, the explanation for the discretion, Mr. Chairman.

[Traduction]

Le 20 avril 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des Règlements et
autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-130, Règlement sur la prévention de la
pollution des Grands lacs par les eaux d'égout

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 17 mars 1978 et vous fais parvenir ci-dessous les réponses aux questions que vous m'avez posées.

En ce qui a trait à l'article 6(5) du Règlement, bien que le directeur puisse avoir des raisons de croire qu'une partie quelconque de l'appareil ne répond plus aux dispositions applicables de ce Règlement, la sécurité peut être imputable à un appareil particulier fabriqué conformément aux dispositions du prototype approuvé. Si, en raison de cette défectuosité, le directeur n'a pas d'autre choix que de révoquer l'approbation, tous les appareils portant le même numéro d'approbation seront automatiquement considérés comme ne répondant pas aux dispositions du Règlement. Dans ces circonstances, plusieurs navires pourraient être touchés. D'autre part, si après examen il est établi que la défectuosité est imputable à une mauvaise conception, il est possible soit d'utiliser un substitut acceptable de la pièce concernée et d'apporter une modification à la conception du prototype, soit de révoquer l'approbation si cette modification ne peut être apportée par le fabricant.

En ce qui concerne l'article 7, où l'on prenait le modèle standard des équivalents, l'expression «s'il est convaincu» a été utilisée pour conférer spécifiquement au directeur le pouvoir d'accepter des pièces équivalentes. Bien que l'observation du Comité sur la mauvaise foi du directeur ait été prise en bonne part, on estime qu'en remplaçant cette expression par le terme «lorsque» la question d'établir du point de vue juridique qui doit assumer la responsabilité de l'évaluation de l'équivalence demeure non résolue.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le sous-ministre adjoint principal
S. D. Cameron

Le co-président (sénateur Forsey): Les membres ont-ils des questions?

M. Robinson: Je me demande si notre conseiller est satisfait de l'explication donnée par M. Cameron dans sa lettre. En fait, je ne pense pas que nous sachions qui est véritablement responsable, n'est-ce pas?

M. Eglington: Je pense que c'est le premier point, à savoir que le pouvoir discrétionnaire a été accordé en vertu du paragraphe 6(5). Je pense que l'explication qui est donnée est complète et suffisante. Je parle de l'explication ayant trait au pouvoir discrétionnaires, Monsieur le président.

[Text]

As to the second point, I do not really think that Mr. Cameron has addressed himself to the basic objection which the Committee takes to subjective tests, and this is a failing on the part of many of our correspondents. Perhaps it is partly my fault in writing the letters that I have not managed to explain that the Committee does not object to people taking decisions or determining matters, nor does the Committee object to the regulations identifying the person who is to make the identification. What the Committee objects to is the determination resting upon a man's opinion or satisfaction.

In the regulation involved here, which is Section 7, the regulation makes crystal clear that it is the director who will make the necessary decision. The director may allow any other fitting material, appliance, provision or test if he is satisfied that the other fitting material, and so on, is at least equivalent to that required by these regulations. So if the words "if he is satisfied" were deleted, an objective test would remain and the regulation would still make abundantly clear, if indeed that is regarded as necessary, that it is the director who will make the necessary determination. So I do not think that the reply on the second point is sufficient to meet the Committee's objection.

• 1130

Senator Godfrey: Well, why do we not just write and you just point out by redrafting Section 5 and showing that the director is still the man.

Mr. Robinson: Section 7.

Senator Godfrey: I mean Section 7.

Mr. Eglington: Well, I had intended to do that, Senator Godfrey, by suggesting that the word "where" should be included. I think that departments as a whole have yet to understand what the Committee's objection is. If you remember we have on more than one occasion had to reply that there is an objective test where "satisfied" appears.

Senator Godfrey: It is ridiculous saying leave the matter open in the legal sense because of equivalency, that that is so, because the section would now read to clearly indicate that it is the director. Somebody has given him some bad advice, I think. I do not think he has read it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I think that Mr. Eglington is right, in the sense in which he has just spoken. It seems to me, if I understand the thing correctly, that if you had the word "where" there instead of "if he is satisfied" there would then be some means of contesting the direction if the director had done it on a frivolous or improper ground whereas if it is simply "if he is satisfied", well, he is satisfied and that is all, there is no kind of recourse. Is that a correct view?

Mr. Eglington: That is the basis of the Committee's objection, the subjective tests.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that satisfactory then? Can we proceed to the next one?

[Translation]

Quant au second point, je ne pense pas vraiment que M. Cameron ait vraiment abordé le problème qui suscite l'opposition farouche du Comité à l'égard des critères subjectifs, et c'est une lacune chez bon nombre de nos correspondants. J'aurais peut-être dû mieux préciser dans mes lettres que le Comité ne s'oppose pas au fait que des gens prennent des décisions ou décident de questions, ou encore qu'il ne s'oppose pas à ce que les règlements identifient la personne qui doit procéder à l'identification. Ce à quoi le Comité s'oppose, c'est à ce qu'une décision repose sur l'opinion d'une personne ou le fait que telles preuves l'ont convaincu de quoi que ce soit.

Dans le règlement en cause ici, c'est-à-dire dans l'article 7, il est clair comme de l'eau de roche que c'est le directeur qui prendra la décision nécessaire. Celui-ci peut autoriser tous autres garnitures, appareils, dispositions ou critères s'il est convaincu qu'ils sont à tout le moins équivalents à ceux qu'exigent ces règlements. Donc, si l'expression «s'il est convaincu» était supprimée, il y aurait encore place pour une certaine d'objectivité et le règlement stipulerait très clairement, si en fait cela est considéré comme nécessaire, qu'il appartient au directeur de prendre les décisions qui s'imposent. Par conséquent, je ne pense pas que la réponse à la deuxième question abonde dans le sens de l'objection du Comité.

Le sénateur Godfrey: Eh bien, pourquoi ne rédigeons-nous pas tout simplement le règlement, vous nous signalerez les points importants en faisant une autre ébauche de l'article 5 pour démontrer que le directeur est toujours la personne désignée.

M. Robinson: L'article 7.

Le sénateur Godfrey: En effet, l'article 7.

M. Eglington: C'était là mon intention, monsieur le sénateur Godfrey, lorsque j'ai proposé d'inscrire le terme «lorsque». Je crois que les ministères, dans l'ensemble, n'ont pas encore compris l'objection du Comité. Si vous vous souvenez, nous avons, à plus d'une occasion dû soutenir que le terme «convaincu» entraîne une certaine objectivité, lorsqu'il est employé.

Le sénateur Godfrey: Cela est ridicule de ne pas vouloir préciser la question au sens juridique du terme pour une question d'équivalence, puis qu'ensuite, l'article stipulera clairement que c'est bien le directeur. Je crois que ce dernier a été mal conseillé et je ne crois pas qu'il ait lu cet article.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que M. Eglington a raison dans ce qu'il vient tout juste de dire. Il me semble, si je comprends bien, que si l'on écrivait «lorsque» au lieu de «s'il est convaincu», il serait alors possible de contester la directive si le directeur avait agi de façon désinvolte et incorrecte alors que l'on écrit tout simplement «s'il est convaincu»; eh bien, il est convaincu voilà tout, il n'y a pas d'autre recours. Ai-je tort ou raison?

M. Eglington: C'est là le fondement de l'objection du Comité, la subjectivité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela est-il satisfaisant? Pouvons-nous passer au prochain règlement?

[Texte]

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SOR/74-415—Weights and Measures Regulations, before the Committee May 18, 1978. We have here the comments of counsel. We must have had these before; did we?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They are just for the purpose of reminding us?

Mr. Eglington: This came up last week and the material was inadequate and it is now back again.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was absent, I am sorry. Then we do not need to print this again.

Mr. Eglington: Only the last letter from Mr. Post. It is dated April 25, 1978.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Have I got that?

Mr. Eglington: It is probably at the back.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I am sorry, I thought it would be at the front, and I missed it. How many of these letters have been printed already? We have one here dated September 2, 1975 from you to Miss Robertshaw. Which one . . .

Mr. Eglington: Everything has been printed except my letter to Mr. Post of March 27 which I do not think needs to be printed because it simply recaps the situation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Very well then, there is nothing to be printed.

Mr. Eglington: And the letter of April 25 from Mr. Post. That should be printed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That should be printed. So ordered.

(letter to be printed)

April 25, 1978.

G. C. Eglington, Esq.,
Counsel, Standing Joint Committee
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Victoria Building, Room 314,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

9050-2

Re: SOR/415, Weights and Measures Regulations—
Sections 40(2) (i) and 41(1) (i)

Dear Mr. Eglington:

In response to your letter of March 27th, I have been in touch with the appropriate officials of my Department and it has been suggested that the word "technical" be added before the word requirements" in both of the above-mentioned sections. By so doing I would hope that this would dispose of any

[Traduction]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): DORS/74-415—Règlement sur les poids et mesures, présenté au Comité le 18 mai 1978. Je vois ici les remarques du conseiller. Ne les avons-nous pas eues avant?

M. Eglington: C'est exact.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous ne les avons ici qu'à titre d'aide-mémoire?

M. Eglington: Ce règlement nous a déjà été envoyé pour étude la semaine dernière; comme les documents n'étaient pas suffisants, nous l'avons à nouveau devant nous aujourd'hui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi, j'étais absent. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de faire réimprimer le document.

M. Eglington: Seulement la dernière lettre de M. Post en date du 25 avril 1978.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que j'ai cette lettre?

M. Eglington: Elle est probablement au verso.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, excusez-moi, je pensais la trouver au-dessus, et je ne l'ai pas vue. Combien de lettres de ce genre ont été imprimées déjà? Nous en avons une ici datée du 2 septembre 1975 que vous avez adressée à M^{lle} Robertshaw. Laquelle . . . ?

M. Eglington: Tout a été imprimé sauf la lettre adressée à M. Post le 27 mars, qui, je crois ne doit pas être imprimée parce qu'il ne s'agit que d'un simple résumé de la situation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien alors, il n'y a rien à faire imprimer.

M. Eglington: Et la lettre de M. Post, du 25 avril? Elle doit être imprimée.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est exact. Qu'on la fasse imprimer.

(lettre à faire imprimer)

Le 25 avril 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique du
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

9050-2

Objet: DORS/78-415, Règlement sur les poids et mesures; Alinéas 40(2) (i) et 41(1) (i) Dossier 9050-2

M. Eglington,

En réponse à votre lettre du 27 mars, j'ai consulté les fonctionnaires compétents au sein de mon ministère. Ces derniers ont proposé que le terme «techniques» soit ajouté après le terme «exigences» dans ces deux alinéas. Ce faisant, j'espère

[Text]

misgivings the Committee at present has respecting these sections.

If the above suggestion would satisfy the Committee, kindly let me know whereupon I will take the appropriate steps to amend the Regulations accordingly.

Yours sincerely,

George Post

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, any questions from members?

Mr. Robinson: Well, is counsel satisfied with Mr. Post's response of April 25 and, if so, he wants to be advised, I guess.

Mr. Eglington: Well, I do not consider, Mr. Robinson, that inserting the word "technical" before the word "requirements" makes any difference. The Committee's objection was, to a man, being made to make a statement as to the law and merely to ask him now to say whether in his opinion the device as repaired meets all the technical requirements of the act, and its regulation really makes no difference; it is the technical requirements for the ones that were issued.

Mr. Robinson: I really do not see how any person can give an opinion on the law unless he is a lawyer, for one thing.

Senator Godfrey: Reading this, and I speak with some hesitation because I do not want to show my ignorance—I obviously had not read it before when we considered it—is that strictly a question of a matter of law to decide whether something or other complies with the regulations? Surely it is a question of fact, or it can be a mixture of law and fact, but I would have thought that—Well, it is a very grey area.

Mr. Eglington: Well, it may be a question of fact as distinct from law in the sense that you are now mentioning it, but as far as this individual is concerned, he is liable to prosecution. And the original concern which was expressed very strongly at one stage by Mr. Baldwin was that the man would be involved in self-incrimination. It all seemed to me that it would have been quite in order for them to say that the man was expected to say whether, to the best of his knowledge and belief, the device met the requirement of the act and the regulations, instead of the blanket statement that in his opinion it did meet all the requirements and the regulations.

• 1135

The Joint Chairman (Senator Forsey): That might well be a tough requirement for a repairman, might it not?

Senator Godfrey: But is that strictly a question of interpretation? If it is clear what the regulations are, if there is no question of what the law is, then it is a matter of fact as to whether he met those requirements.

Mr. Eglington: But he is making a statement as to the legal effect of the regulations on the particular device that he is repairing, and it is something which may involve him in prosecution. If he acts in such a way that he has not met the

[Translation]

que cette modification mettra fin aux appréhensions du Comité concernant ces alinéas.

Si le Comité accepte cette modification auriez-vous l'obligeance de me le faire savoir, afin que je puisse prendre les mesures nécessaires pour modifier le règlement en conséquence.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération.

George Post

Le coprésident (sénateur Forsey): Et alors, y a-t-il des questions?

M. Robinson: Je voudrais savoir si le conseiller est satisfait de la réponse de M. Post, donnée dans la lettre du 25 avril et, dans l'affirmative, je suppose qu'il voudrait qu'on le conseille.

M. Eglington: Eh bien, Monsieur Robinson, je ne crois pas qu'il importe vraiment d'insérer le mot «techniques» avant le mot «exigences». L'objection du Comité est la suivante: on ne peut demander à personne de dire si, d'après la loi, les réparations effectuées sur un appareil satisfont aux exigences techniques qu'elle stipule; son règlement importe peu puisqu'il s'agit des exigences techniques de ceux qui ont déjà été émis.

M. Robinson: Je ne vois vraiment pas comment une personne peut donner un avis juridique à moins d'être avocat.

Le sénateur Godfrey: J'hésite ici un peu à dire ceci car je ne veux pas faire part de mon ignorance, je n'avais manifestement pas lu ce document avant que nous l'étudiions. Est-ce que cela est strictement une question de droit que de décider si une chose ou une autre est conforme aux règlements? Cela est sûrement une question de fait, ou encore peut-être un mélange de droit et de fait, mais je croyais que... Enfin c'est là une question bien embrouillée.

M. Eglington: C'est peut-être une question de fait distincte d'une question de droit au sens que vous lui donnez maintenant, mais dans la mesure où cette personne est en cause, elle est passible de poursuites. Et M. Badwin a craint ouvertement, dès le début, que cette personne soit elle-même: partie au processus d'inculpation. Il aurait été parfaitement normal qu'on se soit attendu à ce que l'homme dise si au meilleur de sa connaissance, l'instrument répondait aux exigences de la loi et des règlements, au lieu de déclarer d'une façon générale qu'à son avis l'instrument satisfaisait à toutes les exigences et à tous les règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cette condition pourrait être très sévère pour un réparateur, n'est-ce pas?

Le sénateur Godfrey: Mais s'agit-il strictement d'une question d'interprétation? Si les règlements sont précis, il n'est pas question de consulter la loi, et il devient facile de savoir si l'instrument satisfait aux conditions.

M. Eglington: Mais il fait une déclaration sur l'effet juridique des règlements sur l'instrument qu'il répare, et c'est une chose qui pourrait lui attirer une poursuite. S'il agit contrairement aux exigences de la loi et des règlements, il est passible de poursuite.

[Texte]

requirements of the act and the regulations, he is liable to be prosecuted.

Mr. Robinson: I thought that was only the reporting for which he would be prosecuted, not whether he makes the adjustments or not.

Senator Godfrey: I am not too clear about . . .

Mr. Eglington: Yes, I am sorry: "if he does not report the alteration, adjustment or repair in the manner prescribed"; and then, "if he alters the device in such a way that it ceases to meet the requirements of the act and the regulations".

Senator Godfrey: Is that not a matter of fact as to whether he has done those things? As long as the regulations are properly drafted, and we all know what the hell—excuse me—the regulations are, then it is a question of fact.

Mr. Eglington: It is a question of fact if he is prosecuted before the court, but for the man who is sitting in his shop and now has to give the opinion as to whether what he has done meets the requirement of the act and the regulations, that requires him to give his opinion as to the application of the statute and the regulations to his work.

Senator Godfrey: I think anybody who is in this line of business would find out what the law is, and from then on . . . Unless it is poorly drafted and then you bring a lawyer in to understand what it does mean. But as long as it is clear, then whether or not he is complying with it is a question of fact.

Mr. Eglington: But is it a question of fact as to which he should himself be expected to give his opinion?

Senator Godfrey: Sure. Let us talk about, say, rusty cars. If the law says you have to have a car that will stand up for five years without being rusted, everybody knows what that means. Then whether or not it will stand up is a matter of fact, which you may have to certify, or the manufacturer or something like that. Anybody in that, if he is unclear as to what the requirements are of the thing, then that is a matter of law; but if he is in the business, surely he . . .

Mr. Robinson: He certainly would not be called upon to give a legal opinion.

Senator Godfrey: No. And I do not think that is a legal opinion.

Mr. Robinson: No. The words "to the best of his information and belief" I think might properly be added. If he is swearing to something, or to the best of his knowledge, information and belief this is the case, but he certainly cannot categorically say one way or the other. It is his judgment.

Senator Godfrey: Any boiler inspector, for instance, under a boiler inspection act is not giving an opinion of law when he goes around and inspects boilers and says whether it is safe or not. There are weights and measures.

Mr. Eglington: It is not the same story of the inspector under the Weights and Measures Act. This duty is being imposed on the repairman.

[Traduction]

M. Robinson: Je croyais qu'on ne pourrait le poursuivre que pour sa déclaration, qu'il règle l'instrument ou non.

Le sénateur Godfrey: Je ne comprends pas tellement bien . . .

M. Eglington: Oui, je suis désolé: s'il ne déclare pas la modification, le réglage ou la réparation de la façon prescrite; et ensuite s'il modifie l'instrument de telle sorte qu'il cesse de répondre aux exigences de la loi et des règlements.

Le sénateur Godfrey: Ne s'agit-il pas de savoir s'il a effectivement fait ces choses? Pourvu que les règlements soient correctement rédigés, et nous savons tous que diable,—pardonnez-moi—ce que sont les règlements. C'est alors une question de fait.

M. Eglington: C'est une question de fait s'il est poursuivi devant les tribunaux, mais pour ce qui est de l'ouvrier qui est assis dans son atelier et qui doit maintenant donner son opinion et dire si ce qu'il a fait répond aux conditions de la loi et des règlements, il doit alors donner une opinion sur l'application de la loi et des règlements à son travail.

Le sénateur Godfrey: Je crois que tous ceux qui sont dans ce genre d'entreprise s'informerait des exigences de la loi et agiraient en conséquence . . . à moins qu'elle ne soit piètrement rédigée et dans ce cas il peut simplement consulter un avocat. Mais si elle est claire, il est facile de savoir s'il s'y conforme ou non.

M. Eglington: Mais il devrait évidemment lui-même répondre à certaines attentes en donnant son opinion?

Le sénateur Godfrey: Certainement. Prenons l'exemple des automobiles rouillées. Si la loi prescrit qu'il faut qu'une voiture puisse durer cinq ans sans rouiller, tout le monde sait ce que cela signifie. Alors la résistance de la voiture à la rouille se vérifie facilement, et elle doit être certifiée par vous, le fabricant ou quelqu'un d'autre. Tous ceux qui sont dans ce genre d'entreprise doivent connaître parfaitement les exigences de la loi, cela va de soi . . .

M. Robinson: On ne leur demanderait certainement pas de donner un avis juridique.

Le sénateur Godfrey: Non. Et je ne crois pas qu'il s'agisse d'un avis juridique.

M. Robinson: Non. Les termes «au meilleur de sa connaissance» je crois pourraient avantageusement être ajoutés. Il peut jurer par quelque chose ou au meilleur de sa connaissance, mais il ne peut certainement pas se prononcer de façon catégorique. Il ne s'agit que de son jugement.

Le sénateur Godfrey: Aucun inspecteur de chaudières, par exemple, en vertu d'une hypothétique Loi sur l'inspection des chaudières, ne donnerait pas un avis juridique, lorsqu'après avoir inspecté les chaudières, il dirait s'ils sont sécuritaires ou non. Il s'agit de poids et mesures.

M. Eglington: Il en va autrement de l'inspecteur assujéti à la Loi sur les poids et mesures. Cette fonction est imposée au réparateur.

[Text]

Senator Godfrey: For a boiler you have an inspector going around, but you also have to retain the services of a qualified boiler man. I have forgotten what they call him—Engineer mark four or something. He makes certain reports, does this, that and the other thing. He is not interpreting the law. He knows what the law is, and he is interpreting the fact as to whether or not the boiler is all right, or whether a weight and measure is all right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mlle Mayrand.

Miss Mayrand: One thing that bothers me about it is that the repairman has to report on the whole device, which may have something else that is going wrong or that is not meeting the regulation or the requirements of the regulation, and that he did not have to fix. He would be required to report on the alteration that he made, or the *reparation*. That he states that they all meet the requirements is something, but for him to have to report on the whole device and to say that it does meet all the requirements, is asking beyond.

• 1140

Senator Godfrey: Oh, well, maybe . . .

Miss Mayrand: Maybe I understand . . .

Senator Godfrey: I still think the reporting and the whole requirements are a question of fact. You may disagree with the question of policy as to whether that is or is not reasonable, but I do not think, again, that the duty of this Committee is to look too far into the reasonableness. Some are so unusual, yes. It comes under . . .

Mr. Robinson: Is not the distinction not that he does not comply with the law . . . ? I think you cannot say that if he complies with the law he is giving a legal opinion. I do not think you can say that. I think he is purely giving his opinion based on facts and not on the law.

Senator Godfrey: If I am going 60 miles an hour or 55, it is not giving a legal opinion on the Highway Traffic Act. It is . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I think I understand the original objection, and I understand that the proposal to add the word “technical” does not improve the situation greatly. What I do not understand is what our Counsel think should be the situation. What substitute, if any, is to be put instead of this, as to whether it is a question of law or fact? It seems to me one of those questions that are not easy to solve sometimes, applying a fact to a series of regulations, when you leave involved questions of legal interpretation. But do you make any actual suggestion or do we just say, this is bad?

Mr. Eglington: Well, Mr. Brewin, the act permits the making of regulations requiring persons to report and regulations specifying the manner in which the report shall be made,

[Translation]

Le sénateur Godfrey: Dans le cas d'une chaudière, il lui faut non seulement retenir les services d'un inspecteur, mais également ceux d'un spécialiste dans ce domaine. J'ai oublié comment on l'appelle—ingénieur numéro quatre ou quelque chose comme ça. Il doit faire certains rapports, certaines choses. Il n'interprète pas la loi. Il connaît la loi et il juge de l'état de la chaudière, il examine si elle correspond aux normes sur les poids et mesures.

Le coprésident (sénateur Forsey): M^{lle} Mayrand.

Mlle Mayrand: Je ne comprends pas pourquoi le réparateur doit faire un rapport sur l'état de l'instrument qui peut présenter d'autres défauts ou ne pas satisfaire aux règlements ou à leurs exigences, et qu'il n'était pas obligé de réparer. Il devrait être tenu de déclarer la modification ou la réparation qu'il a faite. Qu'il déclare que tout répond aux exigences est une chose, mais ce serait trop exiger que de lui demander de faire un rapport sur tout l'instrument et le forcer à dire s'il satisfait aux exigences.

Le sénateur Godfrey: Et bien, peut-être . . .

Mlle Mayrand: Je comprends peut-être . . .

Le sénateur Godfrey: Je pense toujours que l'établissement de comptes rendus ainsi que toutes les exigences requises sont des questions de fait. Vous pouvez être en désaccord avec la politique qui consiste à déterminer si c'est raisonnable ou non, mais je ne pense pas encore qu'il revient à ce comité d'examiner trop en profondeur le caractère raisonnable de ces faits. Certains sortent tellement de l'ordinaire, en effet. Cela relève de . . .

M. Robinson: La distinction ne porte-t-elle pas sur la question de savoir s'il se conforme ou non à la loi? Je pense que vous ne pouvez pas dire qu'il donne un avis juridique lorsqu'il respecte la loi. Je ne pense pas que vous puissiez dire cela. J'estime qu'il donne tout simplement son opinion en s'appuyant sur les faits et non pas sur la loi.

Le sénateur Godfrey: Si je roule à 60 ou à 55 milles à l'heure, ce n'est pas un avis juridique que je donne sur le *Highway Traffic Act*. C'est . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): La parole est à M. Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je pense comprendre l'objection initiale et je crois que la proposition visant à ajouter le terme « technique » n'améliore pas tellement la situation. Ce que je ne comprends pas, c'est l'opinion de nos conseillers juridiques sur la situation. Quel substitut, le cas échéant, faudrait-il adopter à la place, quant à savoir s'il s'agit d'une question de droit ou de fait? A mon avis, cela ressemble à une de ces questions qui, lorsqu'il s'agit de donner une interprétation juridique, ne sont pas toujours faciles à résoudre, puisqu'il faut appliquer un fait à une série de règlements. Mais voulez-vous formuler une proposition réelle ou allons-nous seulement dire que c'est mauvais?

M. Eglington: Et bien, monsieur Brewin, la loi autorise l'établissement de règlements obligeant les personnes à établir des rapports ainsi que des règlements précisant la façon dont le

[Texte]

and the nature of any adjustment, alteration or repair. That power is being used to make this regulation requiring a report as to whether or not the repair meets the requirements of the act and the regulations under the heading of the nature of the repair. Now, there are the two tacks that could be taken. One is to require the man simply to describe the repair that was made, which is already done in paragraph (g), and leave out his opinion as to whether it meets the requirements of the act and regulations altogether and leave that to the authorities to decide. Or, to put in the old standard warhorse, "to the best of his knowledge and information and belief".

The Joint Chairman (Senator Forsey): I should have thought myself that you might just as well leave out 41(1)(i) and 41(1)(i)—that is, sub-regulation 40(2)(i) and regulation 41(1)(i)—because it seems to me that if he is required to report the nature of any adjustment . . .

... report the alteration or adjustment or repair in the manner prescribed . . .

—here you are putting in something else, which does not seem to me to be covered by the provision of the act, in Section 10. That is really your point, Mr. Eglington, is it not, or in part at least?

Mr. Eglington: Well, it was in part my original point a number of years ago that paragraph (i) was of doubtful validity, and when the Committee took the matter up they were concerned about the question of self-incrimination.

Mr. Brewin: Is that not making the man judge of his own work, too?

Mr. Eglington: Well, I think there is that risk involved, definitely.

Mr. Brewin: Yes.

Senator Godfrey: It is like lawyers, they have to be judges of their own work every time they start to give a legal opinion. Their clients certify it. There is nothing wrong with that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It seems to me, with great respect, that the question of whether the thing is in accordance with the law or the regulation is a matter for the people who are enforcing the things, the officials. They look at this report. The chap reports what he has done. He gives his name and address. He gives the name and address of the person who has the device. He gives the address of the place where the device is located. He gives the date of completion of the alteration. He gives the make, model and serial number, et cetera, et cetera, et cetera.

Well, it seems to me that, if they have all this information, then they are in the position to say, well, is this all right or is it not all right. If there looks to be anything fishy about it, they can start investigating. But to say that the chap who has done the job thinks that it is in accordance with the act and the regulations does not get you any forwarder because they might

[Traduction]

rapport doit être établi, et la nature de tout réglage, de toute modification ou réparation. Ce pouvoir est invoqué pour faire en sorte que ce règlement rende obligatoire l'établissement d'un rapport indiquant si la réparation satisfait ou non aux exigences de la loi et des règlements sous la rubrique concernant la nature de la réparation. Or il y a deux solutions possibles. L'une serait d'exiger que l'homme décrive simplement la réparation qu'il a faite, ce qui est déjà compris à l'alinéa g), et qu'il ne donne pas son avis quant à savoir si cette réparation satisfait aux exigences de la loi et des règlements, laissant aux autorités responsables le soin d'en décider. L'autre serait d'emprunter la vieille formule habituelle, c'est-à-dire «au mieux de ses connaissances et des renseignements qu'il possède».

Le coprésident (sénateur Forsey): J'estime d'avis qu'il serait peut-être préférable d'exclure les alinéas 41(1)(i) et 41(1)(i), c'est-à-dire l'alinéa 40(2)(i) du sous-règlement et l'alinéa 41(1)(i) du règlement parce que, à mon avis, s'il est obligé de signaler la nature de tout réglage, (—)

... signaler la modification, le réglage ou la réparation de la manière prescrite . . .

(—) vous introduisez ici quelque chose d'autre qui, à mon avis, n'est pas prévu par les dispositions de la loi, plus particulièrement par l'article 10. Est-ce vraiment votre opinion, monsieur Eglington, ou l'est-ce, au moins, en partie?

M. Eglington: Et bien, c'était en partie, mon opinion il y a quelques années. En effet j'estimais alors que l'alinéa (i) était d'une valeur douteuse et lorsque le comité a examiné ce point, il s'est inquiété de la question de l'auto-incrimination.

M. Brewin: N'est-ce pas également rendre la personne juge de son propre travail?

M. Eglington: Et bien, je crois que ce risque y est de toute évidence.

M. Brewin: C'est exact.

Le sénateur Godfrey: C'est comme les avocats, ils doivent être juges de leur propre travail chaque fois qu'ils commencent à donner un avis juridique. Leurs clients le certifient. Il n'y a rien de mal à cela.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me semble, sauf le respect que je vous dois, que la question de déterminer si cela est conforme à la loi ou aux règlements concerne les fonctionnaires qui appliquent ces choses. Ils examinent ce rapport. Le type signale ce qu'il a fait. Il donne son nom et son adresse. Il donne le nom et l'adresse de la personne qui a l'appareil ainsi que l'adresse de l'endroit où est situé l'appareil. Il indique la date d'exécution de la modification. Il précise la marque, le modèle, le numéro de série, etc.

Écoutez, il me semble que, s'ils possédaient tous ces renseignements, ils peuvent par conséquent, affirmer: est-ce correct ou non? S'il leur semble qu'il y a anguille sous roche, ils peuvent entreprendre une enquête. Cependant, il ne nous avance guère plus de dire que celui qui a fait cet ouvrage pense que le tout a été fait conformément à la loi et au règlement

[Text]

say, "well, we do not know whether it is or not. We want to go behind this. We do not like the look of this thing. He says it is all right, but is it all right?"

Mr. Eglington: Well, the explanation that was at one time given by Miss Robertshaw was that the making of that statement was treated in some way as a relieving device that, if the man gave his opinion that what he had done met the requirements of the act and the regulations, the department would then ease up on all the other requirements of furnishing a detailed account of the alterations, adjustments, repairs, effect of results, of tests, and so on, which did not really, if I am correct, strike the Committee as being very cogent at the time because the regulations, in fact, require all that other information to be given. But, even more so if, in fact, the information given under paragraph (i) is to be taken as the critical piece of information which the department is going to rely upon, presumably, if they come to trust a particular repairman, they will trust his opinion but, in that case, it would seem even more important to have it as the best of his information, knowledge and belief.

Mr. Robinson: Knowledge, information and belief. And I think that is the only way to do it. I think we are entitled to expect a workman to make that sort of statutory declaration, if necessary, providing those words are included. I see nothing wrong with it, if those words are included.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, I think that is quite reasonable. Then he says to the best of his knowledge, information and belief and . . .

Mr. Robinson: That he has complied with all of the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Robinson: And the law.

An hon. Member: Well, the lawyers are . . .

Senator Godfrey: And that is not, then . . .

Mr. Robinson: That is not giving the legal opinion, in my view.

Senator Godfrey: No. Well, the lawyer is the person. Yes, we stick that in affidavits every day.

Mr. Brewin: Sure. That does not make it any better.

Mr. Robinson: I will say.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, where do we go on this?

Senator Godfrey: Well, I would back away from the central objection, which was that this is a matter of law. And I do not think it is objectionable to have repairmen not only certify as to the calibre of their own work but if they find that somebody else in some other part of the machine is breaking the law, they damned well should report. In a weights and measure case where there are so many small, little machines involved,

[Translation]

parce que certains pourraient affirmer: nous ne savons pas si tel est le cas. Nous désirons aller plus loin. Nous n'aimons pas la façon dont se présente cette situation. Il dit que le tout est correct, mais est-ce bien le cas?

M. Eglington: Écoutez, l'explication que nous a fournie M^{lle} Robertshaw était la suivante: Cette déclaration était traitée d'une certaine façon comme une disculpation si le type avait affirmé que les travaux répondaient aux exigences de la loi et du règlements, le ministère se montrerait indulgent en ce qui concerne toutes les autres exigences, notamment fournir un compte rendu détaillé des modifications, réglages, réparations et des conséquences des résultats des essais, etc. Si je ne me trompe pas, cette façon de procéder n'avait pas semblé au comité très convaincante à l'époque, puisque les règlements exigeaient en fait que tous ces autres renseignements soient fournis, et plus encore si les renseignements fournis conformément à l'alinéa (i) sont considérés comme étant la pièce maîtresse sur laquelle se fondera le Ministère. Si les décideurs font confiance à un réparateur particulier, ils ont probablement confiance en son opinion, mais dans ce cas, il semblerait même encore plus important d'obtenir qu'il nous la fournisse au meilleur de ses connaissances et en fonction de l'opinion qu'il s'est formé.

M. Robinson: Connaissances, et opinion. Je pense que c'est la seule façon de procéder. A mon avis, nous devons espérer qu'un réparateur fera, si nécessaire, ce genre de déclaration réglementaire pourvu que ces termes soient mentionnés. Tout est selon les règles si ces termes sont mentionnés.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Je pense que c'est tout à fait raisonnable. Il fait sa déclaration au meilleur de ses connaissances, en fonction de son opinion et . . .

M. Robinson: Il s'est conformé à tous les règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Robinson: Et à loi.

Une voix: Écoutez, les avocats sont . . .

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas, alors . . .

M. Robinson: Ce n'est pas donner une opinion juridique à mon avis.

Le sénateur Godfrey: Non. Écoutez l'avocat est un être humain. Oui, nous incluons cela dans les affidavits chaque jour.

M. Brewin: Certainement. Mais ils ne sont pas meilleurs pour autant.

M. Robinson: Allons donc.

Le coprésident (sénateur Forsey): Écoutez, où allons-nous?

Le sénateur Godfrey: Je n'insisterais plus sur la principale objection, notamment que c'est une question de droit. En outre je ne pense pas que l'on puisse s'opposer non seulement à ce que des réparateurs attestent de la qualité de leur travail, mais également à ce qu'ils mentionnent aux autorités les infractions à la loi de la part d'autres personnes. Dans le cas des poids et mesures où il y a tellement de petites machines, il est impossi-

[Texte]

you cannot have inspectors, and it is another way of helping the inspection system.

Mr. Robinson: Well, it may be, Mr. Chairman, that there should be a change in the form that is used or that is signed by the workman or the employee that would include these words as a preamble to it: to the best of his knowledge, information and belief. I would certainly recommend that those words be considered.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that satisfactory? Well, very well.

Then we can go on to the next item.

Senator Godfrey: I had not done my homework three years ago when this came up before the Committee. I have now made amends.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is SOR/73-439, Steamship Machinery Construction Regulations, amendment. This was before the Committee on April 29, 1976. And we have here some letters: one from Mr. Eglington to Mr. Cameron on February 21, 1978; a reply from Mr. Cameron on April 28. Should these be printed? I read them last night and I have forgotten now.

Mr. Robinson: Yes, I think they should be printed because I want to ask a question. In view of the response from Mr. Cameron—he says the department's original position stands, in effect—what do we do now?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, they should be printed.

February 21, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/73-439, Steamship Machinery Construction Regulations, amendment Your file: X2152-12 (Mrs. M. Temple)

Dear Mr. Cameron:

Section 1 of Schedule A to the above Regulations, as made by SOR/73-439, contains a grant of power to the Board of Steamship Inspection in its discretion to exempt from requirements of the Schedule in individual cases. The discretion is limited only by the vague phrase "if satisfied that it can with propriety do so". This provision was the subject of a specific reference in the Committee's Second Report to Parliament (Session 1976-77).

At this point there is nothing further the Committee can do until the Consolidation of the Regulations appears when the Committee could again object to the provision (and to its parent, section 4(1) of the Regulations). However, it occurs to me that your Department may have reconsidered its position and I shall be glad of your advice in that regard.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Traduction]

ble d'affecter des inspecteurs à chaque étape. C'est donc une autre façon d'améliorer les méthodes d'inspection.

M. Robinson: Monsieur le président, des changements devraient peut-être éventuellement être apportés à la formule utilisée et signée par l'employé: on pourrait y insérer les termes suivants en guise de préambule: au meilleur de ses connaissances, et en fonction de l'opinion qu'il s'est formé. Je recommanderais certainement d'envisager l'inclusion de ces termes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce accepté? Bien, très bien.

Nous pouvons maintenant passer au point suivant.

Le sénateur Godfrey: Je n'avais pas fait les recherches préliminaires il y a trois ans lorsque le comité a été saisi de cette question. Maintenant j'ai fait amende honorable.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le prochain point est le DORS/73-439, Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—modification. Le Comité a étudié cette affaire le 29 avril 1976. Et nous avons ici en main quelques lettres: la première est une lettre envoyée à M. Cameron par M. Eglington le 21 février 1978, la deuxième est la réponse de M. Cameron datée du 28 avril. Devrait-on les joindre aux délibérations? Je les ai lues hier soir et j'ai oublié.

M. Robinson: Oui. Je pense qu'il faudrait les faire imprimer parce que je veux poser une question. Compte tenu de la réponse de M. Cameron, qui affirme que la position initiale du ministère n'a pas changé, que devons-nous faire?

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait les joindre aux délibérations.

Le 21 février 1978

M. S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des Transports
Ottawa (Ontario)

OBJET: DORS/73-439, Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification;
Votre dossier: X2152-12 (M^{me} M. Temple)

Monsieur,

L'article 1 de l'annexe A du Règlement ci-dessus, établi par le DORS/73-439, confère à l'Office de l'inspection des navires à vapeur le pouvoir d'accorder une dispense pour ce qui est des exigences de l'annexe dans des cas particuliers. Le pouvoir discrétionnaire n'est limité que par la vague phrase «si convaincu que cela peut se faire décentement». Cette disposition a été mentionnée dans le second rapport du Comité présenté au Parlement (session 1976-1977).

A ce stade, le Comité ne peut rien faire de plus jusqu'à la refonte du Règlement, auquel moment le Comité pourra alors émettre des objections quant à la disposition (et à sa disposition similaire, le paragraphe 4(1) du Règlement). Toutefois, votre Ministère ayant peut-être reconsidéré sa position, auriez-vous l'obligeance de m'en aviser.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

[Text]

April 28, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/73-439, Steamship Machinery Construction
Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

In response to your letter dated February 21, 1978 I have been advised that the Department's original position on these provisions remains unchanged.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now then, we have the question of the Vice-Chairman.

Mr. Eglington: Well, I would suggest, Mr. Chairman, there are two things to do. One is in the next general report to state that the department is not going to change its position. The second is that, in light of a letter which arrived in the last few days from Mr. Cameron to the effect that Section 400 of the Canada Shipping Act would be replaced in a new book of the Maritime Code, but not within the next 12 months, the Committee might like to impress upon Mr. Cameron and, through him, the draftsmen, that provision be made in the replacement for Section 400 for the Board of Steamship Inspection, or whatever body takes its place, to have the power to do what is obviously sensible, to deal with individual ships on a case-by-case basis.

Mr. Robinson: Well, then, let us . . .

Mr. Eglington: It is very easy matter of drafting to do.

• 1150

Mr. Robinson: Let us make that recommendation on the advice of our counsel.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed? The next one is SOR/76-375—Safe Manning Regulations. This also was before the Committee on March 10, 1977. We have here a letter of March 10, presumably sent after the Committee meeting, I suppose. Was it? Or was it before? From Mr. Eglington to Mrs. Temple and a reply from Mr. Cameron on April 28, 1978. I think both should be printed.

[Translation]

Le 28 avril 1978

Monsieur G. C. Eglington
Avocat
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements et autres
textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

OBJET: DORS/73,439, Règlement sur la construction des
machines des navires à vapeur—Modification

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 21 février 1978, on m'a avisé que la position initiale du Ministère quant à ces dispositions n'avait pas changé.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint principal
S. D. Cameron

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant il y a la question du vice-président.

M. Eglington: J'affirmerais monsieur le président qu'il y a deux choses à faire. Premièrement, il faudrait mentionner dans le prochain rapport général que le ministère ne changera pas sa position. Deuxièmement, à la lumière de la lettre que nous avons reçue il y a quelques jours de M. Cameron et selon laquelle l'article 400 de la Loi sur la marine marchande du Canada serait remplacée dans le nouveau livre du Code maritime et que ce changement ne se ferait pas au cours des douze prochains mois, le Comité aimerait peut-être faire bien comprendre à M. Cameron et, par le fait même aux rédacteurs, qu'il faut garantir, dans l'éventualité du remplacement de l'article 400, que l'Office de l'inspection des navires à vapeur ou tout autre organisme aura le pouvoir d'entreprendre tout ce qui est judicieux afin d'étudier le cas de chaque navire en particulier.

M. Robinson: Eh bien alors . . .

M. Eglington: C'est une question très facile à régler en matière de rédaction.

M. Robinson: Nous allons faire cette recommandation sur l'avis de notre conseiller.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord? Nous passons maintenant au DORS/76-375—Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité. Le comité l'a étudié le 10 mars 1977. Nous avons ici une lettre datée du 10 mars que M. Eglington a envoyée à M^{me} Temple, probablement après la réunion du comité. Est-ce exact? A-t-elle été envoyée avant? Nous avons aussi une réponse de M. Cameron, datée du 28 avril 1978. Je crois que les deux lettres doivent être imprimées.

[Texte]

March 10, 1977

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/76-375, Safe Manning Regulations

Dear Mrs. Temple

The above Regulations, and the subsequent amendment, SOR/76-659, were before the Committee this morning.

The Committee takes the same objection to sections 5(4) and 6(2) of these Regulations as it took to the Steamship Machinery Construction Regulations (SOR/73-439). The Committee noted that both sets of Regulations are made under section 400 of the Canada Shipping Act and that the enabling power hinges on the word "respecting". In this instance, the Committee notes that the drafting of sections 5(4) and 6(2) permits the Board of Steamship Inspection to

(i) dispense with the regulatory requirements referred to in the case of a particular ship;

(ii) increase those requirements in an individual case;

(iii) dispense with the requirements in a class of cases affecting more than one ship;

(iv) increase the requirements in a class of cases affecting more than one ship.

The Committee still maintains that no authority exists in section 400 of the Shipping Act for the Governor in Council to grant to or devolve upon or delegate to the Board such powers. The instance (i) above amounts to the conferring of an authority to dispense with the law in the absence of statutory sanction and instances (ii), (iii) and (iv) amount to a sub-delegation of rule-making power of the Board, for which no provision exists in the Act.

In connection with section 10(4) of the Regulations, I am instructed to enquire of you the maritime practice. Is it more usual to furnish copies or to allow the taking of extracts or copying of entries? In the context of Agricultural Marketing Board inspections, the Committee has tentatively taken the position that it is fairer to allow the latter rather than the former, but realizes that maritime custom may well dictate an altogether different approach.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

[Traduction]

Le 10 mars 1977

Madame M. D. Temple,
Conseiller juridique
Ministère des Transports
Ottawa

Objet: DORS/76-375, Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité

Madame,

Le Comité a étudié ce matin le règlement mentionné précédemment de même que la modification qui y fait suite, le DORS/76-659.

Le Comité s'oppose aux paragraphes 5(4) et 6(2) de ce règlement pour les mêmes raisons qu'il s'est opposé au Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur (DORS/73-39). Le Comité a pris note que les deux règlements étaient édictés conformément à l'article 400 de la Loi sur la marine marchande du Canada et que le pouvoir habilitant est introduit par le terme «concernant». Dans ce cas précis, le Comité remarque que le texte des paragraphes 5(4) et 6(2) permet au Bureau d'inspection des navires de:

(i) faire exception aux exigences réglementaires mentionnées dans le cas d'un navire;

(ii) rendre ces exigences plus sévères dans un cas individuel;

(iii) faire exception aux exigences dans les cas où plus d'un navire sont en cause;

(iv) rendre les exigences plus sévères dans les cas où plus d'un navire est en cause.

Le Comité soutient que l'article 400 de la Loi sur la marine marchande n'autorise pas le gouverneur en conseil à accorder, à transmettre ou à déléguer ces pouvoirs au Bureau. L'exemple (i) équivaut à conférer un pouvoir de dispenser de la loi et ce sans pouvoir de ce faire, et les exemples (ii), (iii) et (iv) permettraient de sous-déléguer le pouvoir de réglementation au Bureau et la loi ne prévoit rien en ce sens.

Pour ce qui est du paragraphe 10(4) du règlement, on me demande de m'informer auprès de vous des pratiques suivies dans la marine. Est-il plus courant de fournir des copies ou de permettre qu'on tire des extraits ou qu'on copie des inscriptions? Dans le cas des inspections de l'Office de commercialisation des produits agricoles, le Comité a décidé, à titre expérimental qu'il était plus juste de permettre qu'on adopte cette dernière méthode plutôt que la première, mais il se peut que les façons de procéder dans la marine exigent une attitude toute différente.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

[Text]

April 28, 1978

Mr. G. C. Eglington
 Standing Joint Committee of the
 Senate and the House of Commons
 On Regulations and Other Statutory
 Instruments,
 c/o The Senate,
 Ottawa, Ontario.
 K1A 0A4

Re: SOR/76-375, Safe Manning Regulations

Dear Mr. Eglington:

In response to your letter dated 10 March 1977, I have been advised that there is authority under section 400 of the CSA for subsections 5(4) and 6(2) of the Safe Manning Regulations. However, a proposed amendment will be distributed shortly for comment deleting the words "increase" and "or" from these subsections since the need to increase requirements no longer exists.

Subsection 10(4), on which the Committee has requested clarification as to marine practice, was drafted so as not to interfere with the operation of the ship. It was believed that the requirement to have the master provide true copies, not necessarily before the ship sailed, would permit the ship to maintain its regular schedule and thus avoid the probability of serious economic losses.

Yours Sincerely,

S. D. Cameron
 Senior Assistant Deputy Minister

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any questions?

Mr. Robinson: Is our counsel satisfied that there is authority under Section 400 of the CSA?

Mr. Eglington: No, Mr. Robinson. It is precisely the same point as in the preceding regulation. It is the same authority. It depends upon the word "respecting". What is proposed to do is to delete the power of the Board to increase or add to the requirements of the regulation but to leave them with the power to decrease. Exactly the same point is involved and I think it can be dealt with in the same way.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Next is SOR/76-214—Windsor Harbour Wharf By-law, amendment. It was before the Committee on July 23, 1976. Do I have that? I just do not seem to have—the next one I have here is—I have Safe Manning Regulations.

Mr. Robinson: That is it.

[Translation]

Le 28 avril 1978

M. G. C. Eglington
 Comité mixte permanent du Sénat
 et de la Chambre des communes des
 règlements et autres textes réglementaires
 a/s Le Sénat
 Ottawa (Ontario)
 K1A 0A4

OBJET: DORS/76-375, Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 10 mars 1977, je tiens à vous informer que j'ai été avisé que l'article 400 de la Loi sur la marine marchande du Canada autorise l'établissement des paragraphes 5(4) et 6(2) du Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité. Toutefois, un projet de modification de ces paragraphes qui consiste à y supprimer, dans la version anglaise, les termes «increase or» sera distribué prochainement en vue de la formulation d'observations, puisqu'il n'est plus nécessaire d'accroître les effectifs.

Le paragraphe 10(4), au sujet duquel le Comité a demandé des éclaircissements quant aux procédures maritimes, a été rédigé de façon à ne pas gêner les mouvements du navire. On a estimé que la perscription en vertu de laquelle le capitaine doit fournir des copies conformes, pas forcément avant le départ du navire, permettrait à ce dernier de maintenir son horaire normal et d'éviter ainsi la possibilité de faire subir de graves pertes financières.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint principal
 S. D. Cameron

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il d'autres questions?

M. Robinson: Notre conseiller reconnaît-il qu'il y a eu autorisation en vertu de l'article 400 de la Loi sur la marine marchande du Canada?

M. Eglington: Non, M. Robinson. Nous retrouvons ici le même problème que dans le cas du règlement précédent. Il s'agit du même pouvoir habilitant. Tout dépend du terme «concernant». On propose de supprimer le pouvoir qu'a le Bureau d'étendre ou d'augmenter les dispositions des règlements tout en lui laissant le pouvoir de les diminuer. Il s'agit d'un cas identique et les deux peuvent être réglés de la même façon.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant au DORS/76-214—Règlement sur le quai du port de Windsor—modification. Le comité a étudié ce règlement le 23 juillet 1976. Est-ce que j'ai ce document ici? Je n'arrive pas à le retrouver; j'ai devant moi le Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité.

M. Robinson: C'est cela.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Cruiser Remission. No, no. The next one I have here on my list is Windsor Harbour Wharf.

Mr. Eglington: Do you not have that in your bundles?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not seem to.

Mr. Robinson: Here it is.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, it just got misplaced, I am sorry, probably by myself when I was running through these things.

Mr. Robinson: No. They were done that way. Mine was the same.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you, Mr. Vice-Chairman. I have enough sins to answer for without any additional ones. This was before the Committee on July 23, 1976, and we have here a letter of September 10, 1976, from Mr. Eglington to Mrs. Temple and a reply to Miss Mayrand from Mr. Cameron on April 27, 1978. These, I think, should be printed.

September 10, 1976

Mrs. M. D. Temple,
Legal Adviser,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/76-214, Windsor Harbour Wharf By-law,
amendment

Dear Mrs. Temple:

The above amendment was considered by the Committee on 23rd July last (82:41—82:42).

It appeared to the Committee that the French text of the interpretation clause for the word "longueur" in section 2 is defective in that it speaks of "la longueur réglementaire" while the English text, which was considered in this instance to be the correct one, speaks of "registered length".

The Committee noted that the word "by-laws" is the subject of two different translations. The title use the word "Règlement"; the preamble recites that the Governor in Council is pleased to approve the "statut administratif". However, it was noted that "statut administratif" is the phrase used in the Harbour Commissions Act and "règlement administratif" in the Statutory Instruments Act. There is, therefore, perhaps no way of avoiding the double translation, although the usage in this amendment does appear to be transposed. One might expect the phrase used in the Statutory Instruments Act to appear in the recital in the preamble and that used in the Harbour Commissions Act in the title of the instrument itself. Such a quibble is merely noted in the interests of consistency.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Décret de remise sur les yachts de croisière. Non, non. Le prochain sur ma liste est le Règlement sur le quai du port de Windsor.

M. Eglington: Ne l'avez-vous pas dans vos papiers?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne semble pas l'avoir.

M. Robinson: Le voici.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, pardonnez-moi, je l'ai probablement égaré en feuilletant ces documents.

M. Robinson: Non. Ils ont été placés dans cet ordre. Les miens sont papiers.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci, monsieur le vice-président. On a déjà suffisamment de choses à me reprocher sans y ajouter. Le comité a étudié ce règlement le 23 juillet 1973 et nous avons ici une lettre datée du 10 septembre 1976 adressée par M. Eglington à M^{me} Temple, ainsi qu'une réponse adressée à M^{lle} Mayrand par M. Cameron le 27 avril 1978. Je crois que ces lettres doivent être imprimées.

Le 10 septembre 1976

Madame M. D. Temple
Conseiller juridique
Ministère des Transports
OTTAWA

Object: DORS/76-214, Règlement sur le quai du port de Windsor—Modification

Madame,

Le 23 juillet dernier, le Comité a étudié la modification (82:41—82:42).

Le Comité a estimé que le libellé français de l'article d'interprétation laissait à désirer étant donné qu'on y parle, à l'article 2, de la «longueur réglementaire» tandis que le texte anglais, jugé exact dans ce cas-ci, traite de la «longueur enregistrée».

Le Comité a noté que le mot «by-laws» a été traduit de deux différentes façons. Il est rendu par «règlement» dans le titre, mais il est dit dans le préambule qu'il plaît au Gouverneur en conseil d'approuver le «statut administratif». Toutefois, on a remarqué que «statut administratif» était l'expression employée dans Loi sur les commissions de port et que «règlement administratif» se retrouvait dans la Loi sur les textes réglementaires. Il est donc, peut-être impossible d'éviter la double traduction, bien que le texte de la présente modification contienne les deux expressions. On pourrait s'attendre à ce que la traduction donnée dans la Loi sur les textes réglementaires soit la même que celle donnée dans l'exposé du préambule, et que celle figurant dans la Loi sur les commissions de port corresponde à celle apparaissant dans le titre même du texte réglementaire. Nous notons ces différences par souci d'uniformité seulement.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

[Text]

April 27, 1978

Miss L. Mayrand, Counsel,
Standing Joint Committee of

The Senate and of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/76-214 Windsor Harbour Wharf By-law,
amendment

Dear Miss Mayrand:

I refer to your letter of February 23, 1977 concerning the observation of the Committee on the French text of the interpretation clause for the word "longueur" in section 2 of the above.

This matter was referred to the appropriate officials of the Department shortly after your letter was received. They have since reported that the Windsor Harbour Commission was requested to incorporate a provision for substitution of the words "longueur réglementaire" by the words "longueur enregistrée" in a by-law amendment concerned with metric conversion, which was being drafted at the time.

For administrative reasons connected with the metric conversion program, this proposal was not implemented as planned. In the circumstances, a special by-law may be required to enact the necessary change in the French language text or alternatively, a suitable amending clause could perhaps be included in a forthcoming By-law revision contemplated by the Commission within the next few months.

If possible this matter will be considered at the next regular meeting of the Commission. We will keep you informed.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister

Mr. Robinson: Mr. Cameron's letter refers to a letter of February 23 which we do not have. Does our counsel have a copy of that?

Mr. Eglington: That was just a chase-up.

Mr. Robinson: Oh, that was just a follow-up, I see. Well then, I assume that we are satisfied with regard to the change in the text. Is that right?

Miss Mayrand: Yes.

Mr. Robinson: Then the only thing is what, if anything, is being done? We are advised that the matter would be considered at the next regular meeting of the Commission and we do not know when that is. Maybe we could find out, and even if it is, what if anything is going to be done?

[Translation]

Le 27 avril 1978

M^{lle} L. Mayrand, avocat
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-214, Règlement sur le quai du port de
Windsor—Modification

Mademoiselle,

Je me reporte à votre lettre du 23 février 1977 concernant les remarques du Comité sur le terme «longueur» dans le libellé français de l'article d'interprétation, en l'occurrence l'article 2.

Peu de temps après avoir reçu votre lettre, des fonctionnaires compétents ont été saisis de cette question. Depuis lors, ces derniers ont fait savoir qu'on avait demandé à la Commission du port de Windsor d'insérer une disposition afin de remplacer les termes «longueur réglementaire» par les termes «longueur enregistrée» dans une modification traitant de la conversion au système métrique, modification qui était en cours de rédaction à l'époque.

Pour des raisons administratives découlant du programme de conversion au système métrique, cette modification n'a pas été adoptée comme prévu. Par conséquent, il faudrait peut-être, soit adopter un règlement spécial, afin de donner force de loi aux changements nécessaires dans le libellé français, soit incorporer une disposition de modification appropriée dans la révision du règlement que la Commission envisage de rédiger au cours des prochains mois.

Dans la mesure du possible, cette question sera étudiée lors de la prochaine assemblée régulière de la Commission. Nous vous tiendrons au courant de la situation.

Veuillez agréer, mademoiselle, l'expression de ma considération.

Le premier sous-ministre adjoint principal
S. D. Cameron

M. Robinson: La lettre de M. Cameron fait état d'une lettre du 23 février que nous n'avons pas. Notre conseiller en a-t-il un exemplaire?

M. Eglington: Il s'agissait tout simplement d'une lettre complémentaire.

M. Robinson: Parfait. Je crois donc que nous sommes satisfaits des modifications apportées à ce texte. Est-ce exact?

Mlle Mayrand: Oui.

M. Robinson: Il reste à savoir quelles mesures ont été prises. On nous a dit que la question serait étudiée lors de la prochaine assemblée régulière de la Commission et nous ne savons pas à quelle date elle aura lieu. Nous pourrions peut-être le savoir, mais même dans ce cas, quelles mesures prévoit-on prendre?

[Texte]

Miss Mayrand: We received that letter only on April 27, 1978, and I do not know when the next meeting will be. But usually when they take this step I think that they do and we have a way of checking when it is done.

Mr. Robinson: Mr. Cameron says on the bottom of page 1 of his letter of April 27, 1978, that there will be By-law revision contemplated by the Commission within the next few months. But there is no date set, so everything is sort of in limbo. I think we should have some indication as to what action is going to be taken with regard to this contemplated change and when it will take place.

Senator Godfrey: I think I would date it forward a few months and then check up rather than . . .

Mr. Eglington: Even if the Harbour Commission were already to have met and to have decided to make the alteration, it would be three months at least before the thing gets through the works.

Senator Godfrey: I think we could date it forward and then make inquiries to show we are alert.

The Joint Chairman (Senator Forsey): For once Senator Godfrey is not urging is to hurry everything up at breakneck speed.

Senator Godfrey: No, I would not hurry that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): He is showing that quality of patience which Sir Robert Borden said was the most necessary for a Prime Minister. The next one is SI/78-57—Cruiser Remission Order, and here we have Counsel's comment, which I think should be printed.

• 1155

May 3, 1978.

Section 9

1. The Committee has previously objected to the granting of a discretion to take a bond. This Section is, however, drafted in mandatory terms. Yet a complete discretion is granted to the Minister as to the terms, form and amount of the security. Under such a discretion the Minister could, in effect, take no real security or he could require one so onerous as effectively to exclude a manufacturer from the remission of duties and taxes.

It is common in other Remission Orders to specify the amount of security in accordance with a formula "as estimated" or "as determined" by the Minister, or the Deputy Minister, up to a maximum figure. In the case of the Commercial Samples Remission Order (one of the "hot files") the Department of National Revenue accepted that criteria should be set governing the Deputy Minister's discretion to extend a time limit under any terms and conditions he may set. Similarly, there would seem to be a need to set some bounds to the Minister's discretion to

[Traduction]

Mlle Mayrand: Nous avons reçu cette lettre le 27 avril 1978 seulement, et je ne sais pas quand aura lieu la prochaine assemblée. Mais normalement lorsqu'ils promettent d'agir ils le font et nous sommes en mesure de vérifier.

M. Robinson: M. Cameron dit au bas de la page 1 de sa lettre datée du 27 avril 1978 que la Commission envisage de réviser le règlement au cours des prochains mois. Mais tout reste incertain puisqu'on n'a fixé aucune date. Je crois qu'il serait bon que nous sachions quelles mesures seront prises relativement à ce projet de modification et quand cela se fera.

Le sénateur Godfrey: Je ne crois pas que cela se fasse avant quelques mois et vous pourriez vérifier à ce moment-là . . .

M. Eglington: Même si la Commission de port s'était déjà réunie et avait décidé de procéder aux modifications, il s'écoulerait au moins trois mois avant que cela ne soit terminé.

Le sénateur Godfrey: Je crois que nous pouvons prévoir que cela se fera au cours des prochains mois et vérifier par la suite pour montrer que nous ne perdons pas intérêt.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pour une fois, le sénateur Godfrey ne nous pousse pas à avancer à fond de train.

Le sénateur Godfrey: Non, je ne vous presserai pas dans ce cas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il fait preuve de patience, cette qualité que Sir Robert Borden a dit être indispensable chez tout premier ministre. Le suivant porte le numéro TR/78-57—Décret de remise sur les yachts de croisière et le conseiller juridique nous a fait part de ses observations qui, à mon avis, devraient être imprimées.

Le 3 mai 1978

Article 9

1. Le Comité a déjà émis des objections quant à l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire pour demander un cautionnement. Cet article est impératif mais le Ministre a toute discrétion pour ce qui est des modalités, de la forme et du montant de la caution. Il pourrait donc, en fait, ne demander aucune caution, ou bien il pourrait en demander une si élevée que le fabricant se verrait dans l'impossibilité de prétendre à toute remise des droits de douane ou de la taxe de vente.

Il est courant dans les autres décrets de remise de préciser le montant de la caution conformément à la formule «suivant estimation» ou «suivant décision» du ministre ou du sous-ministre, et ce jusqu'à concurrence d'un maximum donné. Pour ce qui est du décret de remise sur les échantillons commerciaux (un des dossiers brûlants), le ministère du Revenu a accepté que l'on établisse des critères pour régir le pouvoir discrétionnaire qu'a le sous-ministre de prolonger les délais suivant des conditions de son choix. De même, il faudrait sans doute limiter

[Text]

require any form of security and any amount of security for any term he considers "satisfactory".

Section 2

2. There is a discrepancy between the two official versions of the definition of "Canadian value added in boats". The English version reads as follows:

"Canadian value added in boats" means the factory cost of production of

- (a) water-borne pleasure craft, other than cruisers, and
- (b) hulls and parts for water-borne pleasure craft, other than cruisers

produced by a manufacturer in Canada for sale, minus"

while the French version makes the last part "... produced by a manufacturer in Canada for sale, minus ..." apply only to paragraph (b). The Department should be asked to determine the correct version, and to make the appropriate corrections.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions?

Mr. Robinson: Well, the Counsel's comment number 1, at the bottom, says:

Similarly, there would seem to be a need to set some bounds to the Minister's discretion to require any form of security and any amount of security for any term he considers "satisfactory".

I suppose that requires some further explanation.

Mr. Eglington: Well, Mr. Robinson, the usual thing is to set a formula in accordance with which the amount of the security is to be determined with an upper level maximum in it, and for some reason in this case that procedure has been departed from the whole thing is left at large, the amount, the term and the form of security is left to the Minister, and that in effect gives the Minister the power to waive, if he really wants to, the requirement of taking security.

Mr. Robinson: Well then, maybe we could ask that they take another look at this and consider some sort of a formula that would be consistent.

And also the other point there, with regard to the Deputy Minister's discretion, do you have any further comment to make with regard to that?

Mr. Eglington: Well, that was the point to which I was addressing myself.

Mr. Robinson: That it is not just the Minister, but the Deputy Minister.

Mr. Eglington: Well, in this case the discretion is given to the Minister in this particular regulation. In the commercial samples remission order it was just that in that case the discretion was given to the Deputy Minister, and it was agreed that it should be limited. In this case the drafting has left it to the Minister, so it is the Minister's discretion that would need to be limited.

[Translation]

le pouvoir discrétionnaire qu'a le Ministre de réclamer toute forme de caution d'un quelconque montant pour une durée qu'il juge «suffisante».

Article 2

2. Il y a un manque de concordance entre les deux versions officielles de la définition de «Canadian value added in boats» (valeur canadienne ajoutée dans le cas des bateaux) La version anglaise s'énonce comme suit:

«Canadian value added in boats» means the factory cost of production of

- (a) water-borne pleasure craft, other than cruisers, and
- (b) hulls and parts for water-borne pleasure craft, other than cruisers

produced by a manufacturer in Canada for sale, minus"

tandis que la version française fait appliquer la dernière partie «... produits pour la vente par un fabricant du Canada, moins ...» seulement au paragraphe b) Il faudrait demander au Ministère de déterminer quelle est la bonne version et d'apporter les corrections voulues.

Le président (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

M. Robinson: Bien, la première observation du conseiller, au bas de la page, se lit comme suit:

De même, il faudrait sans doute limiter le pouvoir discrétionnaire qu'a le Ministre de réclamer toute forme de caution d'un quelconque montant pour une durée qu'il juge «suffisante».

Je suppose que cela exige de plus amples explications.

M. Eglington: Bien, monsieur Robinson, la procédure courante consiste à établir une formule selon laquelle montant de la caution sera fixé jusqu'à concurrence du maximum donné, et pour quelque raison que ce soit, on a dérogé à la procédure dans cette affaire et tout est vague; on laisse le ministre déterminer le montant, les conditions et la forme de la caution, et ceci en effet donne au ministre le pouvoir de ne demander aucune caution s'il le désire.

M. Robinson: Donc, nous pourrions peut-être leur demander d'étudier de nouveau cette question et d'essayer de trouver une formule qui permettrait d'assurer l'uniformité.

Et il y a aussi l'autre problème en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire du sous-ministre; y a-t-il d'autres observations à ce sujet?

M. Eglington: Eh bien, c'est la question qui me préoccupe.

M. Robinson: Il ne s'agit pas simplement du ministre, mais du sous-ministre.

M. Eglington: Dans cette affaire, le ministre a le pouvoir discrétionnaire en vertu de ce règlement spécial. C'est simplement pour ce qui est du décret de remise sur les échantillons commerciaux que le pouvoir discrétionnaire a été accordé au sous-ministre, et il a été convenu que ce pouvoir serait limité. Dans cette affaire, on a laissé ce pouvoir au ministre. C'est

[Texte]

Mr. Robinson: You see no problem with the ministerial responsibility in leaving this discretion in this case to the Deputy Minister then?

Mr. Eglington: Well, I am probably treading on hallowed ground and rushing in where angels fear to tread, but, no, I do not see any particular problem.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The discrepancy between the two versions, I suppose, will be drawn to the attention of the proper authorities and probably should be cleared up quite easily, should it not?

Anything else on that?

Now we have a group here of SORs which I think probably raise the same points. These new orders replace the . . . Well I must not get ahead of it—SOR/78-277—Prohibited Weapons, Order No. 2 SOR/78-278—Prohibited Weapons, Order No. 3 SOR/78-279—Prohibited Weapons, Order No. 4 SOR/78-280—Prohibited Weapons, Order No. 5 SOR/78-281—Prohibited Weapons, Order No. 6 And the Counsel's comment here is that:

These new orders replace the Orders to which the Committee objected on 29th September, 1977. Mr. Massey, who was looking after this matter, advises that the new orders meet the Committee's requirements.

I presume, unless Counsel has some addendum or postscript to add, that satisfies us.

Next SOR/77-351—Transitional United States Fishing Vessel Licence Exemption Regulations. And here we have a letter from Mr. Massey to Mr. Levelton, August 12, 1977; reply from Mr. Levelton, September 1, 1977; and a further letter from Mr. Massey of March 5, 1978; and a further reply from Mr. Levelton of April 28, 1978, all of which I think should be printed.

Senator Godfrey: I am sorry, they have already been printed.

Mr. Eglington: Some of them have been printed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Some have been printed, which ones?

Mr. Eglington: All of them except the last two.

Senator Godfrey: The last two, I guess.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Because there is nothing here about their having . . .

Mr. Eglington: No, no. I am afraid it is . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): But they have been before us before.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I had forgotten. Well, only the last letter should be printed.

[Traduction]

donc le pouvoir discrétionnaire du ministre qui devrait être limité.

M. Robinson: Vous ne voyez donc pas de problème, en ce qui concerne la responsabilité ministérielle, à accorder ce pouvoir discrétionnaire au sous-ministre dans cette affaire?

M. Eglington: Je m'aventure probablement en terrain dangereux et je saute peut-être aux conclusions, mais, non, je n'y vois aucune objection.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le manque de concordance entre les deux versions sera, je suppose, porté à l'attention des autorités compétentes et on pourra probablement déterminer assez facilement quelle est la bonne version, n'est-ce pas?

Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Nous avons maintenant ici un groupe de DORS qui, je crois, soulèvent probablement les mêmes problèmes. Ces nouveaux décrets remplacent les . . . Bien, je ne devrais pas prendre d'avance: DORS/78-277-Décret sur les armes prohibées (N° 2) DORS/78-278 Décret sur les armes prohibées (N° 3) DORS/78-279 Décret sur les armes prohibées (N° 4) DORS/78-280 Décret sur les armes prohibées (N° 5) DORS/78-281 Décret sur les armes prohibées (N° 6) Et voici les observations du conseiller juridique:

Ces nouveaux décrets remplacent ceux pour lesquels le Comité avait émis des objections le 29 septembre 1977.

M. Massey, qui s'occupait de cette question, nous informe que les nouveaux décrets respectent les exigences du Comité.

Je suppose, qu'à moins que le conseiller ne désire y ajouter certains suppléments au post-scriptum, ils sont satisfaisants.

Le suivant est le DORS/77-351—Règlement intérimaire d'exemption de licence des bâtiments de pêche des États-Unis. Et nous avons ici une lettre du 12 août 1977 de M. Massey à M. Levelton; la réponse de M. Levelton en date du 1^{er} septembre 1977; et une autre lettre de M. Massey en date du 5 mars 1978, ainsi qu'une autre réponse de M. Levelton en date du 28 avril 1978, et à notre avis, elles devraient toutes être imprimées.

Le sénateur Godfrey: Je m'excuse, mais elles ont déjà toutes été imprimées.

M. Eglington: Certaines l'ont été.

Le coprésident (sénateur Forsey): Lesquelles?

M. Eglington: Toutes, sauf les deux dernières.

Le sénateur Godfrey: Les deux dernières, je suppose, . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Parce qu'il n'y a rien ici qui le justifie . . .

M. Eglington: Non, non je crois que c'est . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais nous les avons eues devant nous auparavant.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je l'avais oublié.

Donc, seulement les deux dernières lettres devraient être imprimées.

[Text]

Mr. Eglington: The last two, the last letter from Mr. Massey to Mr. Levelton on March 5, 1978 and Mr. Levelton's reply on April 28, 1978.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is so ordered.

March 5, 1978

C. R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
OTTAWA.

Re: Transitional United States Fishing Vessel Licence
Exemption Regulations, SOR/77-351, SOR/77-
486

Dear Mr. Levelton:

The subject Regulations were considered once again by the Committee on February 16, 1978. I was directed to write to you for further information.

The Committee wishes to know the sources of law which the United States authorities rely on to prohibit commercial fishing for salmon in water adjacent to Canadian fisheries waters. Are they Acts of the Congress, Presidential Orders or decrees of some regulatory agency? The Committee also wishes to know the identity of the United States authorities who make the closing orders.

In the context of ascertaining the nature of U.S. Law involved, the Committee appreciates that the law of the United States, like the law of Canada, is subject to interpretation in the courts and that actions under that law are subject to injunctions, declarations, etc., as is the case in Canada. Consequently, the Committee is interested at this point only in the source of the law applied and not in what may be its chequered career before the courts of the United States of America or of any of them.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

[Translation]

M. Eglington: Les deux dernières, c'est-à-dire la dernière lettre de M. Massey à M. Levelton, en date du 5 mars 1978, et la réponse de M. Levelton du 28 avril 1978.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il en est donc ainsi décidé.

Le 5 mars 1978

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et de l'Environnement
Ottawa

OBJET: Règlement intérimaire d'exemption de licence des
bâtiments de pêche des États-Unis, DORS/77-351
et DORS/77-486

Monsieur,

Le 16 février 1978, le Comité a de nouveau étudié le règlement susmentionné et m'a chargé de vous écrire pour obtenir de plus amples informations.

Le Comité aimerait savoir sur quels textes de loi les autorités des États-Unis s'appuient pour interdire la pêche commerciale du saumon dans les eaux adjacentes aux zones de pêche canadiennes. S'agit-il de lois adoptées par le Congrès, d'ordonnances présidentielles ou de décrets émanant d'un organisme de réglementation? Le Comité voudrait également savoir quelles sont les autorités américaines qui décident des mesures d'exclusion.

En cherchant à présider la nature des lois américaine en question, le Comité prend conscience du fait que la loi, aux États-Unis comme au Canada, est susceptible d'être interprétée devant les tribunaux et que les poursuites entamées en vertu de cette loi peuvent même faire l'objet d'injonctions, de éclarations etc. comme c'est le cas au Canada. C'est pourquoi, pour le moment, le Comité désire uniquement savoir d'où vient la loi appliquée et ne s'intéresse pas au sort que pourraient lui réserver les tribunaux des États-Unis d'Amérique ou d'un de ces États.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique
Melez Massey

[Texte]

April 28, 1978

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: Transitional United States Fishing Vessel Licence
Exemption Regulations, SOR/77-351, SOR/77-
486

Dear Mr. Massey:

With reference to your request of March 5, 1978, I am informed by the United States officials that any such regulations would be promulgated pursuant to the Fishery Conservation and Management Act of 1976 (P.L. 94-265).

These regulations would be adopted in the implementation of a fishery management plan prepared by a Regional Fishery Management Council or, in default of appropriate action by the Council, by the Secretary of Commerce. The Act also authorizes the Secretary of Commerce to promulgate emergency regulations, to remain in effect for not more than forty-five (45) days, to amend a fishery management plan in emergency situations.

All regulations made under the Act are published in the Federal Register.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

Mr. Robinson: Are you satisfied, Mr. Counsel, with the response received from Mr. Levelton in his letter of April 28?

Mr. Eglington: This matter, Mr. Robinson, has been going on for some time, and I must confess that it has been something of a bone of contention, I suppose, and it is now obviously of some importance because of the fishing disputes on the West Coast where people's livelihood is at stake, or people see their livelihood to be at stake in this (inaudible) fishing war, so the Committee needs to be particularly careful. What was at issue originally was the requirement that—or the prohibition against Americans' fishing in Canadian waters when the American authorities had forbidden Canadians to fish in American waters.

• 1200

Senator Godfrey: No, no, not at all.

Miss Mayrand: When the Americans could not fish in their own waters.

Mr. Eglington: Oh, I am sorry.

Senator Godfrey: It makes all the difference in the world.

Mr. Eglington: Miss Mayrand is more familiar with this one. The Committee's objections, I take it, and the proceedings

[Traduction]

Le 28 avril 1978

Monsieur Melez Massey
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

OBJET: Règlement intérimaire d'exemption de licence des
bâtiments de pêche des États-Unis, DORS/77-
351, DORS/77-486

Monsieur,

En réponse à votre demande du 5 mars 1978, les représentants de l'administration américaine m'informe que tous les règlements de cette nature seraient promulgués en vertu de la Fishery Conservation and Management Act de 1976 (P.L. 94-265).

Par ailleurs, ces règlements seraient adoptés dans la mise en œuvre d'un plan de gestion des pêches préparé par un Conseil régional de gestion des pêches ou, à défaut de mesures adéquates prises par ce Conseil, par le Secrétaire au commerce. Aux termes de la loi, ce dernier est de plus habilité à promulguer des règlements d'urgence pouvant rester en vigueur quarante-cinq (45) jours au plus, en vue de modifier un plan de gestion des pêches en cas d'urgence.

Tous les règlements établis en vertu de la Loi sont publiés dans le Registre fédéral.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le directeur général
Direction générale des services de pêche
C. R. Levelton

M. Robinson: Êtes-vous satisfait, maître, de la réponse de M. Levelton dans sa lettre du 28 avril.

M. Eglington: Ce problème, monsieur Robinson, existe depuis un certain temps, et je dois avouer que c'est l'objet du litige. Je suppose, évidemment, qu'il revêt actuellement une certaine importance en raison de la controverse au sujet de la pêche sur la côte ouest où le gagne-pain de la population est en jeu; c'est du moins ce que croit la population dans cette lutte sur les zones de pêche; donc, le Comité doit être particulièrement prudent. Ce qui était initialement en discussion était l'obligation, ou plutôt l'interdiction faite aux Américains de pêcher dans les eaux canadiennes lorsque les autorités américaines ont interdit aux Canadiens de pêcher dans les eaux américaines.

Le sénateur Godfrey: Non, non pas du tout.

Mlle Mayrand: Lorsque les Américains ne pouvaient pas pêcher dans leurs propres eaux.

M. Eglington: Oh! je suis désolé.

Le sénateur Godfrey: Cela fait toute la différence du monde.

M. Eglington: M^{lle} Mayrand connaît mieux cette dernière question. Les objections du Comité et les délibérations ne sont

[Text]

are not quite conclusive when one reads them, is that they were concerned about the identification of the American regulations in a law which would close fishing in American waters.

Senator Godfrey: No.

Mr. Robinson: Did it not appear that the United States law was going to, in effect, be the law of Canada?

Mr. Eglington: That is correct.

Miss Mayrand: About the closing.

Mr. Eglington: If the Canadian authorities wished to prosecute, they would have to know the American law.

Senator Godfrey: No, no, no.

Mr. Robinson: The thing that concerned me was that Mr. Levelton pointed out that he felt that there should be an exception to the rule and that, I suppose, the law of Canada should apply. He thought there should be an exception to this that the United States law should apply, and what I am wondering is are you satisfied that he is able to substantiate this and should this be the case.

Senator Godfrey: My understanding is very simple, that we objected to the fact in our letter that any time the American law changed, ours automatically changed. Instead of updating it and we should examine, we should not give them the power to legislate in Canadian law. Having done that I would say that the reply from Environment Canada just wipes the floor with our objection. They said, no, that is not the situation at all. What the situation is that if under the current American law, whatever it might be at any time, American fishermen are not allowed to fish in the United States, then they cannot come up and fish in Canada because they are prohibited there, which is completely and absolutely reasonable as far as I am concerned, and I would have thought that when Mr. Massey wrote his letter to Mr. Levelton, he should have said so, and then go on and be a little technical and say "well, in the event of a prosecution, how do we prove what law it is", but the main objection we are completely satisfied by Mr. Levelton, and I think when they do satisfy us, we should write and say that we are satisfied.

Mr. Eglington: Well I agree, Senator Godfrey, that the last time that this came up at the meeting I was totally confused. There was a disputation between Mr. Massey and Miss Mayrand and Mr. Massey wrote. Having reviewed this yesterday, perhaps I still have not got it clear. I could never see what the original objection was in the first place and I very much fear the Committee is running a terrible risk of looking stupid and of appearing to harass and persecute the fisheries department.

Senator Godfrey: We look like nit-picking. Well, we did not win the first one, so we will see if there is somewhere . . . You know, we should have gone frankly and said you satisfied us.

Miss Mayrand: Yes, but members of the Committee felt strongly about it, because I objected to the first objection in the first place, but you know . . .

Senator Godfrey: I do not know whether I was present, I cannot remember, but if it was, I misunderstood. I thought

[Translation]

pas très concluantes, lorsqu'on les parcourt. Les membres s'inquiétaient-ils de ce que les règlements américains ne deviennent une loi qui interdirait la pêche dans les eaux américaines.

Le sénateur Godfrey: Non.

M. Robinson: N'a-t-il pas semblé que la loi américaine serait, en fait celle du Canada?

M. Eglington: C'est exact.

Mlle Mayrand: Quant à la fermeture de la pêche.

M. Eglington: Si les autorités canadiennes voulaient tenter des poursuites, elles devraient connaître la loi américaine.

Le sénateur Godfrey: Non, non.

M. Robinson: Ce qui m'a inquiété, c'est que M. Levelton ait souligné qu'à son avis, il devrait y avoir une exception à la règle et que, je suppose, la loi canadienne devrait s'appliquer. Il a sans doute pensé qu'il devrait y avoir une exception à la règle voulant que ce soit la loi américaine qui s'applique. Je me demande si vous êtes sûr qu'il puisse justifier cette affirmation et si ce devrait être le cas.

Le sénateur Godfrey: D'après moi, il est clair que dans notre lettre nous nous sommes opposés au fait que chaque fois que la loi américaine change, la nôtre suive automatiquement. Au lieu de l'actualiser, nous devrions examiner la question et ne pas autoriser les Américains à légiférer pour nous. Après cela, je dirais que la réponse d'Environnement Canada a tout simplement balayé votre objection. Ils ont dit non, que ce n'était pas du tout la situation. En réalité: si conformément à la loi américaine en vigueur, quelle qu'elle soit à un moment donné, les pêcheurs américains n'ont pas le droit de pêcher aux États-Unis, dans ce cas ils ne peuvent pas non plus venir pêcher au Canada, ce qui, d'après moi, est tout à fait raisonnable. J'aurais pensé que lorsque M. Massey a écrit à M. Levelton, il aurait mentionné, puis aurait précisé: «Eh bien, en cas de poursuites judiciaires, comment prouver de quelle loi il s'agit. Mais quant à la principale objection, M. Levelton y a répondu à notre satisfaction. Je pense que lorsqu'on est satisfait on doit l'écrire pour le faire savoir.

M. Eglington: Eh bien, je dois dire, monsieur le sénateur Godfrey, que la dernière fois que cette question a été soulevée en séance, j'étais resté perplexe. Il y a avait un différend entre M. Massey et M^{lle} Mayrand et finalement c'est M. Massey qui a écrit. Je dois avouer qu'après avoir examiné la question hier, je n'ai pas encore très bien saisi. Je ne vois toujours pas quelle était l'objection initiale. D'autre part, j'ai bien peur que les membres du Comité courent le risque de passer pour des idiots et de sembler harceler et persécuter le ministère des Pêches.

Le sénateur Godfrey: Nous donnons l'impression de chercher la petite bête. Nous n'avons pas gagné la première manche, aussi nous allons voir s'il y a quelque part . . . Vous savez, on aurait pu carrément dire que nous étions satisfaits.

Mlle Mayrand: Oui, mais les membres du Comité se sont exprimés de façon catégorique à ce sujet, car j'ai commencé par m'opposer à la première objection, mais vous savez . . .

Le sénateur Godfrey: Je ne sais pas si j'étais là, je ne me le rappelle pas, mais dans l'affirmative, j'ai dû mal comprendre.

[Texte]

Mr. Massey's letter was perfectly in order, because we were under that impression, but then when he got straightened out, we were sort of nit-picking and we should have said, "yes, we understand."

Mr. Eglington: Well, I will be very happy to write a letter to that effect because while we have a lot of very genuine and serious disagreements with the fisheries department, I would much rather not have pointless battles . . .

Senator Godfrey: Yes. I agree you should write and say . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next is SOR/74-108 and SOR/74-635—Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation, first of all and then Canadian Turkey Marketing Agency proclamation amendment.

Now here we have something that presumably has already been before us, has it not?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Because it appears to have been reviewed in 1975 and 1977. There is something new, though. The letter of April 13 from Mr. Eglington to Mr. Heney, and Mr. Payne's reply for Mr. Heney on April 28, now where are we with these? Do we need to print these?

• 1205

Mr. Eglington: I do not know that it is necessary to print them, Mr. Chairman, but the reply does not meet the situation because, while it is true that Section 2(1) of the proclamation does not refer to Canadian citizens in the French text, while it does in the English, subsection (2) refers to the Canadian citizenship requirement in both languages. I do not think, in any event, the fact that it is deleted in one language is sufficient answer.

April 13, 1978.

M. J. Heney, Esq.,
Assistant Deputy Minister,
Production and Marketing,
Department of Agriculture,
OTTAWA.

Re: SOR/74-108, Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation (as amended in a non-material way by SOR/77-635).

Dear Mr. Heney:

On June 15th, 1977 I wrote to Mr. Payne concerning the citizenship requirements attached to membership of Agencies by the above Proclamation.

[Traduction]

Je pensais que la lettre de M. Massey était parfaitement régulière, parce que c'est l'impression qu'elle nous a laissé, mais quand nous avons voulu l'éclaircir, nous avons commencé à chercher la petite bête alors qu'on aurait dû dire: «Oui, nous comprenons».

M. Eglington: Eh bien, je serais très heureux d'écrire une lettre à cet égard, parce que même s'il y a de graves et authentiques sujets de désaccord entre nous et le ministère des Pêches, je préfère ne pas me battre inutilement.

Le sénateur Godfrey: Je conviens que vous devriez écrire et dire . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Adopté?

Des voix: Adopté

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons ensuite aux DORS/74-108 et DORS/74-635—Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons, puis sa modification.

Et maintenant, nous passons à quelque chose dont nous avons déjà été saisis n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet, la question a déjà été étudiée en 1975 et en 1977. Il y a quand même quelque chose de nouveau. Où en sommes-nous avec la lettre en date du 13 avril envoyée par M. Eglington à M. Heney et la réponse en date du 28 avril envoyée par M. Payne pour M. Heney? Devons-nous les joindre au compte rendu?

M. Eglington: Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de le faire, monsieur le président, mais la réponse n'est pas satisfaisante, parce que bien qu'il soit vrai que la version française du paragraphe 2(1) de la Proclamation, contrairement à la version anglaise, ne fait pas allusion aux citoyens canadiens, le paragraphe (2) mentionne les conditions de citoyenneté dans les deux langues. Quel que soit le cas, le fait qu'on ne mentionne pas ces conditions dans une langue n'est pas une réponse satisfaisante.

Le 13 avril 1978

Monsieur J. Heney
sous-ministre adjoint
Direction de la Production
et de la Commercialisation des aliments
Ministère de l'Agriculture
Ottawa

Objet: DORS/74-108, Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons (modifiée d'une façon mineure par le DORS/74-635).

Monsieur,

Le 15 juin 1977, j'ai fait parvenir à M. Payne une lettre portant sur les conditions de citoyenneté prévues par la proclamation, pour ce qui est de la composition aux offices.

[Text]

This matter was first taken up with Monsieur Roger, then the Legal Adviser to your Department, in June 1975 and I very much wish to clear it up as soon as may be.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

OTTAWA, April 28, 1978.

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
c/o The Senate
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4.

Re: SOR/74-108, Canadian Turkey Marketing
Agency Proclamation (as amended in a non-
material way by SOR/74-635).

Dear Mr. Eglington:

In respect to this matter it is noted that the proclamation in the French language makes no reference to citizenship and thus meets the requirements of the relevant Acts.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,
Assistant Deputy Minister.

Senator Godfrey: Well, I think it is a ridiculous answer. They triumphantly say that at least we are all right in the French language, even if we are not in the English. This should not be. It is basic; they should be the same in both.

Mr. Robinson: It has not been corrected then.

Mr. Eglington: No, Mr. Robinson.

Senator Godfrey: We should ask them if they are going to hurry. It is ridiculous to say triumphantly that at least we are all right in the French language.

Mr. Eglington: I believe it is only true of only one subsection.

Senator Godfrey: Yes, right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, next is SOR/77-855, Crop Insurance Regulations, amendment. What we have here are two letters, Mr. Eglington to Mr. Heney, April 17, and Mr. Heney's reply of April 28. Do these need to be printed?

Mr. Robinson: I would not think so. The oversight has been corrected and that is all there is to it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Okay. SOR/77-412, Wood Buffalo Park Game Regulations, amendment.

Mr. Robinson: They say that it will be corrected too.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This is clear then. I did not expect to be here this morning and I ran through these rather hurriedly as a result.

Mr. Robinson: It is all right, Mr. Chairman.

[Translation]

En juin 1975, cette question a d'abord été étudiée avec M. Roger, qui était alors le conseiller juridique de votre ministère. Je souhaite beaucoup régler cette question dès que possible.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération.

G. C. Eglington

OTTAWA, le 28 avril 1978

Monsieur G. C. Eglington
Avocat
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

OBJET: DORS/74-108, Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons (modifiée d'une façon mineure par le DORS/74-635).

Monsieur,

Je constate que le libellé français de la Proclamation ne fait nullement mention de la citoyenneté et qu'il satisfait par conséquent aux exigences des lois pertinentes.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération.

Le sous-ministre adjoint,
Michael J. Heney

Le sénateur Godfrey: Je crois que c'est une réponse ridicule. Le ministère nous répond que la version française au moins est correcte. Cela ne devrait pas être. Il est essentiel que les deux versions officielles fassent mention de ces conditions.

M. Robinson. Le texte n'a donc pas été corrigé.

M. Eglington: Non, monsieur Robinson.

Le sénateur Godfrey: Nous devrions demander au ministère s'il a l'intention de le faire. Il est ridicule de se vanter du fait que la version française du moins est correcte.

M. Eglington: Je crois qu'il ne s'agit que d'un paragraphe.

Le sénateur Godfrey: Oui, vous avez raison.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons maintenant au DORS/77-855, Règlement sur l'assurance récolte-modification. Il s'agit de deux lettres, celles de M. Eglington à M. Heney en date du 7 avril et la réponse de M. Heney en date du 28 avril. Est-il nécessaire de joindre ces lettres au compte rendu?

M. Robinson: Je ne crois pas. L'erreur qui s'était glissée dans la version originale a été corrigée.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est bien. Passons au DORS/77-412, Règlement concernant le gibier du parc Wood Buffalo, modification.

M. Robinson: Le ministère nous a assuré que cette erreur serait corrigée.

Le coprésident (sénateur Forsey): La question est donc réglée. J'ai cru que je devrais m'absenter ce matin et je n'ai que feuilleté ce règlement.

M. Robinson: C'est très bien, monsieur le président.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was able to change my travel arrangements so

Senator Godfrey: We have always got Mr. Robinson well prepared. We can rely on him.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we have SOR/77-642, National Parks Fishing Regulations, amendment. Is there anything here that ought to go in?

Mr. Eglington: Well, perhaps because the Committee asked the question, the correspondance should be printed. But I think the explanation is perfectly thorough and satisfactory.

Mr. Robinson: Yes, I think so. The letter from Mr. Murray says in paragraph 2:

In order to develop consistency, National Parks Branch will ensure that all future submissions will include reference to enabling sections in their preambles.

. . . which I think is what we want. Also, he says that the difficulty has been revoked, or will be revoked as soon as possible.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But you do not think it is necessary to print it. We have the substance of it now.

Mr. Robinson: Oh, we should print both letters, I think.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Print them both, all right.

February 23, 1978

G. S. Murray, Esq.,
Assistant Deputy Minister . . .
Corporate Policy,
Department of Indian and
Northern Affairs,
OTTAWA.

Re: SOR/77-280, as amended by SOR/77-642, National Parks Fishing Regulations

Dear Mr. Murray:

The above Regulations were considered by the Committee this morning when it was noted that the preambles to both the principal Regulations and to the amendment failed to cite the section of the National Parks Act relied upon as the enabling authority.

Section 3 of the Schedule to SOR/77-642 eliminated section 33 of the Regulations which allowed a registered trapper holding a National Parks General Hunting Licence, while living on his trap line, to fish by use of nets at any time in Wood Buffalo National Park for food for himself, his dependants and his dogs. The Committee would like to know why section 33 was originally inserted in the Regulations and why it was so soon removed.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai pu reporter mon départ . . .

Le sénateur Godfrey: Nous pouvons compter sur M. Robinson qui le connaît bien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons ensuite le DORS/77-642, Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux, modification. Doit-on inclure au compte rendu la correspondance échangée à ce sujet?

M. Eglington: Étant donné que le Comité a posé la question, il convient peut-être d'inclure cette correspondance. Quant à moi l'explication qu'on m'a donnée me satisfait entièrement.

M. Robinson: Oui, en effet. Le deuxième paragraphe de la lettre de M. Murray est le suivant:

En vue d'améliorer l'uniformité, la direction des parcs nationaux veillera à ce que toutes les nouvelles soumissions contiennent, dans leur préambule, un renvoi aux articles habilitants.

C'est ce que nous voulons, il me semble. M. Murray dit également que l'erreur a été corrigée ou sera corrigée dès que possible.

Le co-président (sénateur Forsey): Mais croyez-vous qu'il soit nécessaire d'inclure ces lettres au compte rendu puisque nous en connaissons maintenant la teneur?

M. Robinson: Je crois que nous devrions le faire.

Le co-président (sénateur Forsey): Joignez donc ces deux lettres au compte rendu.

Le 23 février 1978

M. G. S. Murray
Sous-ministre adjoint
Orientation générale
Ministère des Affaires indiennes et
du Nord
Ottawa

Objet: DORS/77-280, modifié par le DORS/77-642, règlement sur la pêche dans les parcs nationaux

Monsieur,

Le Comité étudiait ce matin le règlement susmentionné et on s'est aperçu que les préambules au règlement principal et à la modification ne faisaient pas mention de l'article de la Loi sur les parcs nationaux invoqué comme article habilitant.

L'article 3 de l'annexe au DORS/77-642 a éliminé l'article 33 du règlement qui autorisait un trappeur enregistré, détenteur d'un permis général de chasse dans les parcs nationaux, à prendre du poisson au filet dans le parc national de Wood Buffalo, pour se nourrir, pour nourrir les personnes à charge ou ses chiens, lorsqu'il vivait sur ses sentiers de trappe. Le Comité désirerait savoir pourquoi l'article 33 a été à l'origine inséré dans le règlement et pourquoi il en a été aussi rapidement retiré.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

[Text]

April 24, 1978

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
Victoria Building, Room 314
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

SOR/77-280, as amended by SOR/77-642, National Parks
Fishing Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter to me of February 23, 1978 regarding the above mentioned Regulations.

Preambles to National Parks Regulations have varied in the past with respect to citing the enabling section of the Act. The previous National Parks Fishing Regulations, for example, established by P.C. 1967-672 did not refer to an enabling section but all amendments made thereafter did. In order to develop consistency, the National Parks Branch will ensure that all further submissions will include reference to enabling sections in their preambles.

Section 33 as originally inserted by SOR/77-280 was revoked for the following reasons:

1. the provision permitted the netting of fish in stocked waters which contradicted the Park's fish management objectives.

2. The intent of the exemption was to allow those who depended on trapping as a livelihood to net fish only while actively engaged in trapping. The wording, as it was, did not meet the intent.

Wood Buffalo Park staff saw difficulty with the section and requested it be revoked as quickly as possible. It was decided to develop more appropriate wording in connection with a new system for controlling trapping activities in the Park and to incorporate provisions for the netting of fish within the upcoming revision of the Wood Buffalo Park Game Regulations.

Yours sincerely,

G. S. Murray.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, SOR/76-270, Heritage Canada, Canadian International Grains Institute and Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade Pension Regulations. My hat, that is a comprehensive description! Well, here we have a matter of the French and English texts.

Senator Godfrey: That is something that has been going on for 50 years.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. "When these regulations are next up for amendment, we will certainly

[Translation]

Le 24 avril 1978

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Immeuble Victoria, bureau 314
140 rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

DORS/77-280, modifié par le DORS/77-642, Règlement sur
la pêche dans les parcs nationaux.

Monsieur,

Je me reporte à votre lettre du 23 février 1978 relative au règlement susmentionné.

Les préambules au Règlement sur les parcs nationaux ont varié par le passé, quant à la mention de l'article habilitant de la Loi. C'est ainsi que le précédent règlement sur la pêche dans les parcs nationaux, établi par le C.P. 1967-672, ne fait pas mention de l'article habilitant, contrairement toutes les modifications ultérieures. En vue d'améliorer l'uniformité, la direction des parcs nationaux veillera à ce que toutes les nouvelles soumissions contiennent, dans leur préambule, un renvoi aux articles habilitants.

L'article 33, qui avait été primitivement inséré par le DORS/77-280, a été abrogé pour les raisons suivantes:

1. La disposition permettait de prendre du poisson au moyen de filets dans les eaux réservées, ce qui était contraire aux objectifs de gestion du parc en matière de pêche.

2. L'exemption visait à permettre à ceux qui tiraient leurs ressources du piégeage de prendre du poisson au filet, uniquement lorsqu'ils s'occupaient de piégeage. Le libellé, tel qu'il était, ne répondait pas à l'intention.

Le personnel du parc Wood Buffalo a vu les difficultés que pouvait soulever l'article et a demandé qu'il soit abrogé dès que possible. Il a été décidé de mettre au point un libellé plus approprié, au sujet du nouveau système de contrôle des activités de piégeage dans le parc, et d'inclure des dispositions pour la pêche au filet, dans la prochaine révision des règlements du concernant le gibier parc Wood Buffalo.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. S. Murray.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons maintenant au DORS/76-270, Règlement sur la pension, Héritage Canada, Institut international du Canada pour les grains et Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur. Mon Dieu, c'est une description exhaustive! Il est question d'une différence entre la version française et la version anglaise.

Le sénateur Godfrey: Ce problème se pose depuis plus de 50 ans.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Lors de la prochaine révision de ce règlement, nous étudierons certainement la

[*Texte*]

consider the possibility of revising the English version. «I do not think it is necessary to print anything here, is it?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that a satisfactory assurance that this matter will be . . . ?

Senator Godfrey: Well, yes. You are just coming down to an old discussion that goes on for years because the French can be understood by the public better than the English; it can be understood by lawyers. The type of drafting that you have, that is the . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, next we have SOR/77-321, Enterprise Development Regulations, and bracketed with that, SOR/77-365 and SOR/77-520, Enterprise Development Regulations, amendment, and a great whacking bundle of documentation with it. It is one of our old friends, the Appropriation Act votes. We have the comment of counsel, and that is it. We should print the whole works, should we not?

Mr. Eglington: Only various passages.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I mean the whole of your comment. We do not need to print the vast documentation. How much of it should go in?

Mr. Eglington: Well, perhaps the Committee may not want to put any of it in. The only point that I see in it is that Section 15.1(a) of the regulations incorporates by reference Sections 2, 3, 4 and 6 of the terms and conditions approved by the Treasury Board. Those conditions are annexed to the documents that you have. I can see absolutely no reason why those terms and conditions, which are an essential part of the Enterprise Development Program, ought not to be included in the regulations.

• 1210

Mr. Robinson: That is your comment under number 3.

Mr. Eglington: It is an essential part of the whole scheme.

Mr. Robinson: Yes. I think that is a query we should make, as to why these terms and conditions do not form part of the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): How much of this stuff do we need to print?

Mr. Robinson: Just print that part.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Just that?

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Just counsel's comments without any of the supporting material?

Mr. Eglington: The cost, again.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, quite.

Senator Godfrey: That is \$3,000 worth there.

[*Traduction*]

possibilité de réviser la version anglaise. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de joindre quoi que ce soit au compte rendu à ce sujet, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que cela nous assure que cette question sera . . .

Le sénateur Godfrey: Oui. Le problème se pose depuis des années parce que la version française est mieux comprise du public que la version anglaise que seuls des avocats peuvent comprendre. Le libellé de ce règlement . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons ensuite le DORS/77-321, Règlement sur l'expansion des entreprises ainsi que le DORS/77-365 et le DORS/77-520, Règlement sur l'expansion des entreprises auquel est joint une documentation importante. C'est l'un de nos vieux amis, la Loi des subsides. Nous avons les commentaires du conseiller. Devrions-nous imprimer tous ces documents?

M. Eglington: Seulement quelques passages.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je veux dire l'ensemble de vos commentaires. Nous n'avons pas besoin d'imprimer toute cette documentation. Que doit-on inclure au compte rendu?

M. Eglington: Le Comité ne désire peut-être pas joindre quoi que ce soit au compte rendu. A mon avis, le seul point à retenir est que l'alinéa 15(1)a) du règlement fait mention des articles 2, 3, 4 et 6 des modalités approuvées par le Conseil du Trésor. Ces conditions sont annexées aux documents que vous avez. Je ne vois vraiment pas pourquoi ces conditions, qui sont une partie essentielle du programme de développement des entreprises, ne seraient pas comprises dans les règlements.

M. Robinson: C'est le commentaire que vous faites déjà au numéro 3.

M. Eglington: C'est une partie essentielle du programme.

M. Robinson: Oui. Je crois qu'il est nécessaire de demander pourquoi les conditions ne font pas partie des règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Combien de ces documents devons-nous imprimer?

M. Robinson: Cet extrait seulement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Seulement cela?

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Seulement les commentaires du conseiller, sans autre document à l'appui?

M. Eglington: Songez au coût.

Le coprésident (sénateur Forsey): En effet.

Le sénateur Godfrey: Il y en a pour \$3,000.

[Text]

ENTERPRISE DEVELOPMENT REGULATIONS

Department of Industry, Trade and Commerce Act

Appropriation Act N° 3, 1977

P.C. 1977—1030

April 3, 1978

SOR/77-321, Enterprise Development Regulations, as amended by SOR/77-365 and SOR/77-520

1. The enabling powers are found in

- a) the following votes in Appropriation Act No. 3, 1977 (not No. 2 as the preamble recites)

INDUSTRY, TRADE AND COMMERCE

A—DEPARTMENT

TRADE-INDUSTRIAL PROGRAM

Trade-Industrial—Operating expenditures and

(a) to provide for insurance, in the current and subsequent fiscal years, provided that the aggregate amount insured at any time, including the amount of insurance provided or authorized by the General Adjustment Assistance Board before April 1, 1977 other than for purposes related to the financing of de Havilland DHC-7 aircraft, does not exceed \$250,000,000 in accordance with terms and conditions prescribed by regulations of the Governor in Council,

- (i) of loans made after March 31, 1977, by a private lender approved by a Board established pursuant to Section 7 of the *Department of Industry, Trade and Commerce Act* to

(A) a person engaged in a manufacturing or processing activity in Canada where in the opinion of the Board such person requires the loan

(I) to restructure his operations to improve his position in international trade competition, or

(II) in order to adjust to changes in conditions affecting access to foreign markets which are attributable to the imposition by a country other than Canada of an import surtax or to the taking by such country of other action having the same effect;

(B) a person who, in the opinion of the Board, requires the loan to engage in the manufacture or production of products that will be subject to international competition;

(C) a person engaged or about to engage in the business of providing services to a manufacturer in Canada who is engaged in international trade, where in the opinion of the Board such person requires the loan to establish, restructure, or improve his operations in order to improve the manufacturer's position in international trade competition; and

[Translation]

RÈGLEMENT SUR L'EXPANSION DES ENTREPRISES

Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce

Loi n° 3 de 1977 portant affectation de crédits

C.P. 1977-1030

Le 3 avril 1978

DORS/77-321, Règlement sur l'expansion des entreprises, modifié par le DORS/77-365 et le DORS/77-520

1. Les pouvoirs habilitants se trouvent dans

- a) les crédits suivants de la Loi n° 3 de 1977 portant affectation de crédits (et non dans la loi n° 2, comme il est dit dans le préambule)

INDUSTRIE ET COMMERCE

A—MINISTÈRE

PROGRAMME COMMERCIAL ET INDUSTRIEL

1. Commercial et industriel—Dépenses de fonctionnement et

a) pour prévoir, pendant la présente année financière et les années financières subséquentes, une assurance, dont le montant global ne devra jamais dépasser \$250,000,000, y compris le montant de l'assurance fourni ou autorisé par la Commission d'aide générale de transition, avant le 1^{er} avril 1977, à des fins autres que celles du financement de l'avion DHC-7 de la de Havilland, conformément aux conditions prescrites par les règlements du gouverneur en conseil,

- (i) couvrant des prêts consentis après le 31 mars 1977, par un prêteur privé approuvé par un Conseil établi aux termes de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce*,

(A) à une personne qui se livre, au Canada, à une activité de fabrication ou de transformation lorsque, de l'avis du Conseil, cette personne a besoin d'un prêt.

I) pour restructurer son exploitation en vue d'améliorer sa position concurrentielle sur le plan du commerce international, ou

II) pour s'adapter aux nouvelles conditions qui influent sur son accès aux marchés étrangers, conditions attribuables à l'imposition, par un pays autre que le Canada, d'une surtaxe d'importation, ou à l'adoption, par ce pays, d'autres mesures ayant le même effet;

(B) à une personne qui, de l'avis du Conseil, a besoin d'un prêt en vue de se livrer à la fabrication ou à la production de marchandises faisant l'objet d'une concurrence sur le marché international;

(C) à une personne qui se livre ou est sur le point de se livrer à une entreprise fournissant des services à un fabricant au Canada qui se livre au commerce international lorsque, de l'avis du Conseil, cette personne a besoin d'un prêt pour établir une entreprise, restructurer ou améliorer son exploitation afin d'améliorer la position concurrentielle du fabricant sur le plan du commerce international; et

[Texte]

(D) a person described in paragraph (ii), where in the opinion of the Board such person requires the loan to retire financial obligations incurred under the letter of credit insured pursuant to that provision;

where a person or partnership referred to herein is unable to obtain sufficient financing on reasonable terms without the insurance

(E) a person who has previously obtained assistance in accordance with the Automotive Manufacturing Assistance Regulations, the General Adjustment Assistance Regulations, the Pharmaceutical Industry Development Assistance Regulations, the Footwear and Tanning Industries Assistance Regulations or under the Enterprise Development Program or to any trustee or receiver authorized by law to carry on the business of such person where, in the opinion of the Board, such loan is required for the purpose of protecting the Crown's interest in the assets securing a loan previously made or loan or letter of credit previously insured; and

(ii) of letters of credit issued after March 31, 1977 by a private lender approved by a Board described in paragraph (A) to a person or partnership engaged in Canada as a general contractor, consulting engineer, builder, architect or manufacturer or to a corporation controlled by such a person or partnership where in the opinion of the Board such person, partnership or corporation requires a letter of credit as bid or performance sureties in connection with contracts outside Canada and the United States involving significant Canadian content; and

(A) the letter of credit is made or issued prior to January 1, 1978;

(B) the Canadian content is not less than the amount of insurance;

(C) the aggregate amount of insurance provided hereunder in any year does not exceed \$25,000,000; and

(D) the insurance is provided on a shared risk basis with the private lender;

where a person or partnership referred to herein is unable to obtain sufficient financing on reasonable terms without the insurance

(b) to provide for insurance, on a shared risk basis in the current and subsequent fiscal years up to the aggregate amount of \$130,000,000, in accordance with terms and conditions prescribed by regulations of the Governor in Council of the financial obligations incurred by an air carrier in Canada or the United States with a vendor, a lessor or lender under an arrangement respecting The de Havilland DHC-7 aircraft made between the air carrier and

(i) a lessor for the lease of the aircraft

[Traduction]

(D) à une personne décrite à l'alinéa (ii) lorsque, de l'avis du Conseil, cette personne a besoin d'un prêt pour s'acquitter d'obligations financières contractées aux termes d'une lettre de crédit assurée en vertu de cette disposition;

lorsque l'assurance est prévue en régime de risque partagé avec le prêteur privé; et

(E) à une personne qui a obtenu antérieurement de l'aide aux termes du Règlement d'aide à l'industrie des produits de l'automobile, du Règlement d'aide générale de transition, du Règlement d'aide au développement de l'industrie pharmaceutique, du Règlement, de redressement des industries de la chaussure et de la tannerie ou en vertu du programme de développement des entreprises ou à tout syndicat ou que la loi autorise à poursuivre les affaires de cette personne lorsque, de l'avis du Conseil, le prêt en question est nécessaire pour protéger les fonds de la Couronne garantissant un prêt antérieurement consenti ou un prêt ou une lettre de crédit antérieurement assuré; et

(ii) couvrant des lettres de crédit délivrées après le 31 mars 1977 par un prêteur privé approuvé par un Conseil décrit à l'alinéa A) à une personne ou à un groupe de personnes travaillant au Canada à titre de maître d'œuvre, d'ingénieur-conseil, de constructeur, d'architecte ou de fabricant, ou à une corporation contrôlée par cette personne ou ce groupe de personnes lorsque, de l'avis du Conseil, cette personne, groupe de personnes ou corporation a besoin d'une lettre de crédit à titre de garantie de soumission ou d'exécution relativement à des contrats devant être exécutés en dehors du Canada et des États-Unis et comportant un fort élément canadien; et si

(A) la lettre de crédit est consentie ou délivrée avant le 1^{er} janvier 1978;

(B) l'élément canadien n'est pas inférieur au montant de l'assurance;

(C) le montant global d'assurance prévu aux termes de la présente ne dépasse pas \$25,000,000; et

(D) l'assurance est fournie en régime de risque partagé avec le prêteur privé;

lorsque la personne ou groupe de personnes cités dans la présente sont incapables d'obtenir les fonds nécessaires à des conditions raisonnables sans ladite assurance;

b) pour prévoir, pendant la présente année financière et les années financières subséquentes, une assurance en régime de risque partagé jusqu'à concurrence d'un montant global de \$130,000,000 conformément aux conditions prescrites par les règlements du gouverneur en conseil, des obligations financières encourues par un transporteur aérien au Canada ou aux États-Unis, avec un vendeur, un locateur ou un prêteur aux termes d'un arrangement concernant l'avion DHC-7 de de Havilland conclu entre le transporteur aérien et

(i) un locateur pour la location de l'avion,

[Text]

(ii) a vendor for the purchase of an aircraft under a conditional sale, or

(iii) a lender to facilitate the purchase of the aircraft, where a Board established pursuant to Section 7 of the *Department of Industry, Trade and Commerce Act*

(iv) has approved the arrangement and the parties thereto, and

(v) is of the opinion that the air carrier is unable to obtain sufficient financing for the purposes described in subparagraphs (a), (b) and (c) on reasonable terms without the insurance; and

(c) for greater certainty to deem any insurance provided pursuant to paragraphs (a) or (b) to be a guarantee for the purpose of Section 22 of the *Financial Administration Act* 82,790,000

L25 Loans by a Board established pursuant to Section 7 of the *Department of Industry, Trade and Commerce Act*, in accordance with terms and conditions prescribed by regulations of the Governor in Council, to

(a) a person engaged in a manufacturing or processing activity in Canada where in the opinion of the Board such loan is required for the purpose of:

(i) restructuring operations in order to adapt efficiently to competition from goods imported at such prices, in such quantities or under such conditions as to cause or threaten serious injury; or

(ii) adjusting to changes in conditions affecting access to foreign markets which are attributable to the imposition by a country other than Canada of an import surtax or to the taking by such country of other actions having the same effect;

(b) a person in respect of whom the Board has authorized the provision of insurance of a loan not exceeding \$200,000 where, in the opinion of the Board, such loan is required for the purpose of preventing a serious delay in implementing a restructuring program; and

(c) a person who has previously obtained assistance in accordance with the Automotive Manufacturing Assistance Regulations, the Pharmaceutical Industry Development Assistance Regulations or the Footwear and Tanning Industries Assistance Regulations or under the Enterprise Development Program or to any trustee or receiver authorized by law to carry on the business of such person or manufacturer where, in the opinion of the Board, such loan is required for the purpose of protecting the Crown's interest in the assets securing a loan previously made or a loan or letter of credit previously insured,

where such a person is unable to obtain sufficient financing on reasonable terms from other sources for such purposes; and

(d) a person in Canada engaged or about to engage in tanning or in the manufacture of footwear who, in the opinion of the Board requires assistance to establish or restructure his

[Translation]

(ii) un vendeur pour l'achat d'un avion en vertu d'une vente conditionnelle, ou

(iii) un prêteur afin de faciliter l'achat de l'avion, dans le cas où un Conseil, établi en vertu de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce*

(iv) a approuvé l'arrangement et ses participants, et

(v) est d'avis que le transporteur aérien est incapable d'obtenir les fonds nécessaires aux fins décrites aux sous-alinéas a), b) et c) à des conditions raisonnables sans ladite assurance

c) et pour plus de certitude, afin de considérer toute assurance prévue en vertu des alinéas a) ou b) comme garantie aux fins de l'article 22 de la *Loi sur l'administration financière* 82,790,000

L25. Prêts consentis par un Conseil établi en vertu de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'industrie et du Commerce*, conformément aux conditions prescrites par les règlements du gouverneur en conseil, à

a) une personne qui se livre à une activité de fabrication ou de transformation au Canada lorsque, de l'avis du Conseil, le prêt est nécessaire pour:

(i) restructurer son exploitation afin de s'adapter efficacement à la concurrence des marchandises importées à des prix, en quantités et à des conditions susceptibles de porter sérieusement atteinte à l'entreprise ou de la compromettre;

(ii) adapter l'entreprise à de nouvelles conditions qui influent sur son accès aux marchés étrangers, conditions attribuables à l'imposition, par un pays autre que le Canada, d'une surtaxe d'importation ou à l'adoption, par ce pays, d'autres mesures ayant le même effet;

b) une personne à l'égard de laquelle le Conseil a autorisé l'assurance d'un prêt ne dépassant pas \$200,000 lorsque, de l'avis du Conseil, ce prêt est nécessaire pour prévenir un retard sérieux dans la mise en œuvre d'un programme de restructuration; et

c) une personne qui a obtenu antérieurement de l'aide aux termes du Règlement d'aide à l'industrie des produits de l'automobile, du Règlement sur la stimulation au développement de l'industrie pharmaceutique ou d'un Règlement de redressement des industries de la chaussure et de la tannerie ou en vertu du programme de développement des entreprises ou à tout syndicat ou receveur que la loi autorise à poursuivre les affaires de cette personne ou de ce fabricant lorsque, de l'avis du Conseil, le prêt en question est nécessaire pour protéger les fonds de la Couronne, garantissant un prêt antérieurement consenti ou un prêt ou une lettre de crédit antérieurement assuré,

lorsque cette personne ne peut obtenir d'autres sources les fonds nécessaires pour ces fins à des conditions raisonnables; et

d) une personne au Canada qui se livre ou est sur le point de se livrer à des activités de tannerie ou de fabrication de chaussures et qui, de l'avis du Conseil, a besoin d'aide pour

[Texte]

operations in order to meet international competition 6,000,000

L30—Authority, in accordance with terms and conditions prescribed by regulations of the Governor in Council,

(a) to purchase, on behalf of Her Majesty in Right of Canada, capital stock of a company in order to exercise a stock option in such company that has been taken on behalf of Her Majesty in Right of Canada in connection with the provision of a loan, or of insurance of a loan or a letter of credit made or issued to the company in accordance with the General Adjustment Assistance Regulations, the Automotive Manufacturing Assistance Regulations, or under the Enterprise Development Program, where, in the opinion of a Board established pursuant to Section 7 of the *Department of Industry, Trade and Commerce Act*

(i) the capital stock of the company has increased as a result of the assistance provided; and

(ii) the stock option should be exercised in order permit Her Majesty in Right of Canada to benefit from the increased value of the capital stock of the company; and

(b) to authorize the sale or other disposition of any capital stock so acquired 500,000

b) Section 7 of the Department of Industry, Trade and Commerce Act:

“The Governor in Council may establish advisory and other Committees to advise or assist the Minister of Industry, Trade and Commerce or to perform such duties and exercise such powers as the Governor in Council may specify, and may fix the remuneration and expenses to be paid to the members of the committees so established.”

Given the breadth of the enabling powers, little can be said about the Regulations.

2. Extracts from departmental literature explaining the Enterprise Development programme are attached.

3. Section 41

“Terms and Conditions for Contributions under the Enterprise Development Program” are attached. It is difficult to see why these “Terms and Conditions” did not form part of the published Regulations.

4. The changes in the quorum and membership provisions (section 4) effected by SOR/77-365 and SOR/77-520, have been made because of the large volume of business of the Board and doubts about the validity of the Board delegating its powers to sub-committees. There will now, in effect, be two panels of the Board.

The Joint Chairman (Senator Forsey): SOR/78-78, Large Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment. Here we have two letters: Mr. Eglington's to Mr. Cameron of April 5, 1978 and Mr. Cameron's reply of April 28, 1978. Do you regard the reply as satisfactory, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: In one sense the practice as outlined there runs counter to the Committee's established position, but I am inclined to think that this is a case where what is done is so

[Traduction]

établir ou restructurer son exploitation afin de faire face à la concurrence internationale 6,000,000

L30. Pour autoriser, conformément aux conditions prescrites par les règlements du gouverneur en conseil,

a) l'achat, au nom de Sa Majesté du chef du Canada, d'actions du capital social d'une société afin d'y exercer un droit d'option pris au nom de Sa Majesté du chef du Canada relativement à un prêt ou à l'assurance d'un prêt ou d'une lettre de crédit consenti ou délivré à la société aux termes du Règlement d'aide générale de transition, du Règlement d'aide à l'industrie de l'automobile ou du programme de développement des entreprises lorsque, de l'avis d'un Conseil établi en vertu de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce*,

(i) la valeur du capital-actions de la société a augmenté par suite de l'aide fournie; et lorsque

(ii) le droit d'option devrait être exercé afin de faire bénéficier Sa Majesté du chef du Canada de la valeur accrue du capital-actions de la société; et

b) la vente ou autre cession de tout capital-actions ainsi acquis 500,000

b L'article 7 de la Loi sur le ministère de l'Industrie et du Commerce que voici

«Le gouverneur en conseil peut créer des comités consultatifs et autres, chargés de conseiller ou de seconder le ministre de l'Industrie et du Commerce ou d'exercer les fonctions et pouvoirs que peut spécifier le gouvernement en conseil, et il peut fixer le traitement et les dépenses qui seront payés aux membres des comités ainsi créés.»

Étant donné l'étendue des pouvoirs habitants, il est difficile de commenter le règlement.

2. On trouvera ci-joint des extraits de documents du ministère qui fournissent des explications sur le programme d'expansion des entreprises.

3. Article 41

On trouvera ci-joint «les modalités des contributions versées dans le cadre du programme d'expansion des entreprises». Il est difficile de comprendre pourquoi ces «modalités» ne figurent pas dans le règlement publié.

4. Les DORS/77-365 et 77-520 ont modifié les dispositions concernant le quorum et la composition de l'Office (article 4) à cause du volume de travail considérable de ce dernier et de certains doutes quant à la validité de sa délégation de pouvoirs à des sous-comités. Dorénavant, deux comités seront constitués au sein de l'Office.

Le coprésident (sénateur Forsey): DORS/78-78, Règlement sur l'inspection des grands bateaux de pêche—Modification. Nous avons deux lettres: une de M. Eglington à M. Cameron datée du 5 avril 1978 et la réponse de M. Cameron datée du 28 avril 1978. Êtes-vous satisfait de la réponse, M. Eglington?

M. Eglington: En un sens, la pratique telle qu'énoncée va à l'encontre de la position adoptée par le comité mais je suis porté à croire qu'il s'agit d'un cas où les dispositions sont

[Text]

eminently sensible, and since it is not the incorporation of an external document so much as an internal one under the control of the Ministry of Transport, that I think the Committee would be pushing things to object to it.

Mr. Robinson: Let us not stir it up.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Shall we even print it, or just let it go at that?

Now that seems to be the end of the documents on which we have comments from counsel. Have members any questions to ask about the remaining documents?

Mr. Eglington: I would like to say, Mr. Chairman, that a big bundle of those "no comments" this morning are immigration special relief regulations, which were dealt with in the second report. They ought, I think, to be the last, because the very last one was made on April 6 and the new act was proclaimed on April 10. So I imagine that that would be the last special relief regulation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Do they raise any points that we ought to be dealing with, or will they now become completely obsolete with the new act?

Mr. Eglington: The Committee dealt with it before, and the result of its objection was that power was taken in the new Immigration Act to make it legal to give relief for individual cases.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have really nothing further to do about it. It is simply here for our information.

Any question anybody wants to raise about the other matters? If not, I think we can simply have the list printed as usual without further comment.

That appears to be everything.

Mr. Robinson: There is only one point I want to make for the record, actually. We had a meeting yesterday of the Procedure and Agenda Committee on Freedom of Information, and we had it at a time when the caucuses meet. I think this is a procedure that we should not adopt in the future. We should not have meetings when caucuses are meeting, I think it is too important that the members attend the caucus. I was not able to attend the caucus yesterday . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Neither was I.

Mr. Robinson: . . . neither was the Co-Chairman here, Senator Forsey, or Senator Godfrey. I thought for the future that we should not have meetings at this time.

Senator Godfrey: I guess I am the guilty one. It was originally scheduled for 9.30 on Tuesday morning; I had an appointment with the dentist, which had taken me a month to get, and I pleaded with Mr. Baldwin to change the time. He consented to change it to the afternoon, and then that turned out to be impossible for some. Then he said, "Well, what about tomorrow and the caucus?" I said, "Well, I guess I can miss one caucus." So I am the guilty one. I agree with you entirely, Bill.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is an altogether unusual situation and it is unlikely to occur again.

[Translation]

tellement sensibles, et puisqu'il s'agit plutôt de l'incorporation d'un document interne sous le contrôle du ministère du Transport, le comité ne doit pas s'y opposer.

Mr. Robinson: Ne commençons rien.

Le coprésident (sénateur Forsey): Allons-nous l'imprimer, ou si nous laissons tomber?

Il ne reste que quelques documents sur lesquels se sont prononcés les conseillers. Les députés ont-ils d'autres questions concernant les documents qui restent?

M. Eglington: J'aimerais dire, monsieur le président, qu'un grand nombre des documents qui ont mérité «aucun commentaire» ce matin sont des règlements de dispense en matière d'immigration dont on parle dans le deuxième rapport. Ils doivent, je crois, être les plus récents puisque le dernier a été fait le 6 avril et la nouvelle loi a été adoptée le 10 avril. J'imagine que c'est la fin des règlements de dispense.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce qu'ils touchent à des points que nous devrions étudier ou s'ils deviendront tout à fait caducs avec l'adoption de la nouvelle loi?

M. Eglington: Le comité les a déjà étudiés et par suite on a conféré dans la nouvelle loi sur l'immigration le pouvoir de rendre légales les dispenses dans des cas individuels.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous n'avons rien à ajouter. Les documents sont pour notre gouverne.

Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je crois que nous ferons tout simplement imprimer la liste comme d'habitude sans plus de commentaire.

Je crois que c'est tout.

M. Robinson: J'aimerais soulever un autre point pour qu'il soit inscrit au procès-verbal. Le sous-comité du programme et de la procédure s'est réuni hier pour discuter de liberté d'information, et la séance a eu lieu en même temps que les caucuses. Je crois que cette façon de procéder ne doit pas se répéter à l'avenir. Nous ne devons pas siéger quand les caucuses sont réunis. J'estime qu'il est plus important que les députés assistent au caucus. Je n'ai pas pu y aller hier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Moi non plus.

M. Robinson: Ni le coprésident, sénateur Forsey, ni le sénateur Godfrey. Je crois qu'à l'avenir nous ne devrions pas nous réunir à cette heure.

Le sénateur Godfrey: Je crois être le coupable. La réunion avait été prévue pour 9 h 30 mardi matin. J'avais mis un mois à obtenir un rendez-vous chez le dentiste et j'ai supplié M. Baldwin de changer l'heure de la réunion. Il a accepté de la reporter à l'après-midi, et à ce moment-là certains ne pouvaient pas assister. Il a donc proposé que la réunion ait lieu le lendemain malgré la réunion du caucus. Je lui ai répondu que je pouvais bien manquer une réunion du caucus. Je suis le coupable. Je suis tout à fait d'accord avec vous M. Robinson.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une situation spéciale et je ne crois pas qu'elle se reproduise.

[Texte]

Mr. Robinson: I thought it was so important that we should all be there for it . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Right.

Mr. Robinson: . . . the meeting itself was very important, but we did miss all of our caucus.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Baldwin and Mr. Brewin presumably missed theirs, also.

Mr. Brewin: Yes. I received instructions that I would not miss anything if I missed that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The meeting is adjourned.

Mr. Brewin: From no less than Stanley Knowles, so I felt like a free man.

[Traduction]

M. Robinson: Je croyais que la réunion serait importante et que nous devions tous y assister.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord.

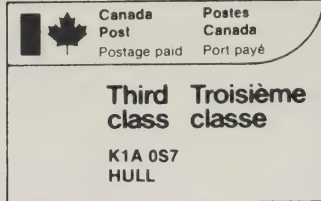
M. Robinson: La réunion de notre comité était très importante mais à cause d'elle nous n'avons pas pu assister au caucus.

Le coprésident (sénateur Forsey): M. Baldwin et M. Brewin ont probablement manqué le leur aussi.

M. Brewin: Oui. On m'avait dit que je ne manquerais rien en n'y allant pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): La séance est levée.

M. Brewin: Venant de la part d'un personnage comme Stanley Knowles, je me suis cru libre.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 31

Tuesday, May 30, 1978

Joint Chairmen:
Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 31

Le mardi 30 mai 1978

Coprésidents:
Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

**Regulations and other
Statutory Instruments**

**Règlements et autres
textes réglementaires**

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to
Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»

APPEARING:

The Honourable John Roberts,
Secretary of State

COMPARAÎT:

L'honorable John Roberts,
Secrétaire d'État

WITNESS:

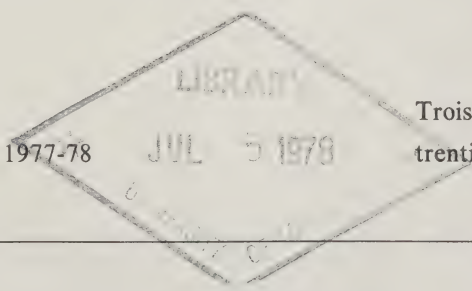
(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978



STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*) Gauthier (*Ottawa-
Vanier*)
Béchara
Brewin Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond
Riley
Yuzik—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M^{me}) Leblanc (*Laurier*)
Joyal McKinley—(12)
Lambert (*Bellechasse*)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 30, 1978
(33)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:38 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. G. W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Daudlin and Hnatyshyn.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

Appearing: The Honourable John Roberts, Secretary of State.

Witness: Mr. Richard French, Consultant.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (See *Minutes of Proceedings Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6*).

It was agreed that the document published in the Federal Law Review Volume 8, 1977 entitled: FREEDOM OF INFORMATION IN AUSTRALIA: ISSUE CLOSED by John McMillan be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceeding and Evidence. (See *Appendix "RSI-21"*).

The Minister and the witness answered questions.

At 11:33 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 MAI 1978
(33)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 38 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. G. W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Daudlin et Hnatyshyn.

Aussi présent: M. David Johansen, Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

Comparait: L'honorable John Roberts, Secrétaire d'État.

Témoin: M. Richard French, consultant.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 16 décembre 1977 portant sur le LIVRE VERT «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT». (Voir *procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6*).

Il est convenu que le document publié dans le volume 8 de la «Federal Law Review», 1977, intitulé: LA LIBERTÉ D'INFORMATION EN AUSTRALIE: IMPASSE et rédigé par John McMillan, soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir *appendice «RSI-21»*).

Le Ministre et le témoin répondent aux questions.

A 11 h 33, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité
Jacques Lahaie
Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, May 30, 1978

• 0938

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, Mr. Joint Chairman, members of the Committee, I think we have a quorum here for hearing of evidence and we have a witness here. What more do we need? A witness and a quorum to hear evidence.

Before I call and introduce the witness, may I ask if you are agreeable to have appended to the proceedings the document which is being discussed, "Freedom of Information in Australia..Issue Closed" by John MacMillan. It is a very useful document. Mr. MacMillan was over here and talked to some people over here. He is probably one of the world's leading experts on the issue has done a great deal of work and Committee members will find a lot of useful information in this article. Is it agreed that the document entitled "Freedom of Information in Australia..Issue Closed" by John MacMillan be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence? Agreed.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Avec une traduction?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am going to ask my co-chairman to introduce the witness and start the proceedings going.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much, Mr. Joint Chairman. I think the witness, our illustrious witness, scarcely needs any introduction. I am sure we are all looking forward to hearing his words of wisdom, and I dare say he is wondering what kind of comments we may have to make on some of his observations. So, without further ado I shall ask the Honourable John Roberts to make any statement he wishes to and then be kind enough to submit to the questions which members of the Committee may have for him.

Hon. John Roberts (Secretary of State of Canada): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman and members of the Committee, I will be somewhat happy to submit to your questions. I have not prepared a formal submission to deposit with the Committee but I do have a few notes, and perhaps you would permit me to make a few informal comments to begin with. I want to thank you, of course, for the opportunity of appearing before the Committee and discussing issues with you.

When I presented the Green Paper on access to public documents we hoped that it would provide a basis for an extensive discussion, and I believe it has done so. There have been, I think it is fair to say, some who have been skeptical of the government's intentions in presenting the paper. Perhaps you would allow me to reiterate that the paper is not some disguised or explicit presentation of government intention, it genuinely was meant as a basis for discussion. The various proposals or alternatives described for the review process were meant to be considered seriously. The difficulties we had in drafting possible exemptions were presented in the paper, and it was with a genuine concern to have public discussion and a

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 30 mai 1978

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur le coprésident, messieurs les membres du Comité, je pense que nous sommes en nombre pour entendre les témoignages, et nous avons ici un témoin. Qu'avons-nous besoin de plus? Un témoin et le quorum pour entendre le témoignage.

Avant d'appeler et de présenter le témoin, j'aimerais vous demander si vous acceptez que figure en annexe au compte rendu des délibérations le document à l'étude, *La liberté d'information en Australie*: Impasse de John MacMillan. C'est un document très utile. M. MacMillan est venu ici et a parlé à certaines personnes d'ici. Il est probablement l'un des plus grands spécialistes de la question au monde, il a beaucoup travaillé et les membres du Comité trouveront dans cet article une foule de renseignements utiles. Acceptez-vous que le document intitulé *La liberté d'information en Australie*: Impasse, «Issue Closed», de John MacMillan, soit imprimé en annexe au compte rendu des délibérations et des témoignages d'aujourd'hui? Accepté.

The Joint Chairman (Senator Forsey): With translation!

Le coprésident (M. Baldwin): Je demanderais au coprésident de présenter le témoin et d'ouvrir le débat.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup, Monsieur le coprésident. Je pense que le témoin, notre illustre témoin, ne nécessite pas vraiment de présentation. Je suis certain que nous attendons tous avec impatience ses sages propos, et je pense qu'il doit se demander quel genre de commentaires nous pouvons avoir à faire sur certaines de ses observations. Sans plus de cérémonies, donc, je cède la parole à l'honorable John Roberts et je le prie de répondre aux questions que les membres du comité pourront avoir à lui poser.

L'honorable John Roberts (secrétaire d'État du Canada): Merci, Monsieur le président. Monsieur le président et membres du comité, je m'efforcerai de répondre à vos questions. Je n'ai pas d'exposé officiel à présenter au comité, mais j'ai quelques notes et vous me permettra peut-être de faire de simples observations, en guise d'introduction. Je tiens d'abord, évidemment, à vous remercier de me permettre de comparaître devant le comité et de discuter de questions avec vous.

Lorsque j'ai présenté le Livre vert sur l'accès aux documents publics, nous espérons qu'il fournirait une base à une discussion approfondie, et je crois qu'il en est ainsi. Je pense qu'il est juste de dire que certains ont douté des intentions du gouvernement, en ce qui concerne la présentation de ce Livre vert. Vous me permettrez peut-être de répéter que ce document n'est pas une présentation, maquillée ou explicite, des intentions du gouvernement. Il doit, tout simplement, servir de base à une discussion. Les diverses propositions ou solutions qui y sont décrites en ce qui concerne le processus de révision devraient être considérées de façon sérieuse. Les difficultés que nous avons eues à déterminer les exemptions possibles ont été

[Texte]

genuine desire to have the views of this Committee that the document was brought forward.

So the work of this Committee, I think, is of considerable importance to us and I must say that I am eager to have your report—or I gather that you may be producing an interim report; if it is proper for me to express a hope, I would hope that it would be before the end of June. It is my intention now to begin drafting a memorandum for Cabinet, to take to my colleagues, as the substance of our position, so that the drafting of legislation may begin as quickly as possible. I would hope to present it early in the next session of the House. I do not, on the one hand, want to seem to be rushing ahead without waiting for the views the Committee might present; on the other hand, I am impatient to start our work. So I hope that your Committee will be able to give to me, or give to the government, your views and your advice, particularly on the most controversial areas which are, I think, the drafting of the exemptions and the choice of what kind of review process is to be followed. I do not mean to imply that you have been dragging your feet, far from it. All I am saying is that it would be helpful to me to have a report from this Committee as quickly as it is possible for you to produce the kind of document that you wish . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): You will at least find a very responsive echo from the members of the Committee, I think.

Mr. Roberts: You know, Senator, that I personally have a very strong belief that government is too enclosed, that too much is hidden behind doors. I think that is true not only of the government process, I think it is true of the Parliamentary process and even the caucus process.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Sometimes the judicial process.

Mr. Roberts: I am not as familiar with the judicial process as my learned colleagues, the lawyers. I am anxious to proceed and I am anxious, frankly, to get as much support and ammunition from this Committee as I can possibly have in the task of bringing forward an effective piece of legislation as quickly as possible.

I suppose I should say, however, that access to public documents, or improved access to public documents is not, I suspect, going to be a panacea for all Parliamentary ills. That does not diminish its importance, but its introduction and its passage will not automatically resolve all the problems we have in making government as open as it should be in the providing of information that the citizens of the country should have, if they are properly to scrutinize the activities of government.

Let me touch if I may, without, I hope, taking too much time, on some of the fundamental issues you have discussed and which provide complexities and problems in reaching effective access to public documents. One of the most fundamental issues underlying attempts to foster increased public access to government documents is the nature of the exceptions to the basic principle of openness, and how can we phrase those exemptions in a way which will embody the public interest in the confidentiality of certain documents over and above the basic public interest in disclosure?

[Traduction]

présentées dans le livre, et c'est avec un véritable souci de créer un débat public et avec un véritable désir d'obtenir les vues de votre comité que nous avons déposé ce document.

Par conséquent, le travail de votre comité est, à mon avis, d'une importance considérable pour nous, et je dois dire que j'ai hâte d'obtenir votre rapport. Vous êtes peut-être en train de rédiger un rapport provisoire. Il me faut ici exprimer le vœu que vous le déposerez avant la fin juin. J'ai l'intention d'entreprendre la rédaction d'un mémoire destiné au Cabinet, de consulter mes collègues pour faire connaître l'essence de notre position de sorte qu'on puisse entreprendre la rédaction du projet de loi le plus tôt possible. J'espère pouvoir le présenter au début de la prochaine session parlementaire. D'une part, je ne voudrais pas sembler me hâter sans attendre de connaître les points de vue que le Comité pourrait présenter. D'autre part, il me tarde de commencer notre travail. J'espère donc que votre Comité pourra me faire connaître ou faire connaître au gouvernement ses opinions et ses avis, particulièrement sur les questions les plus controversées, c'est-à-dire, à mon avis, la définition des exemptions et le choix du type de processus de révision à suivre. Je ne veux pas laisser croire que vous traînez les pieds, loin de là. J'entends simplement qu'il serait utile pour moi que le Comité rédige son rapport le plus tôt possible.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les membres du Comité, du moins, vous prêteront, je crois, une oreille attentive.

M. Roberts: Vous savez, sénateur, je crois très fermement pour ma part que le gouvernement est trop fermé, trop caché derrière des portes. Je pense que c'est vrai non seulement du processus gouvernemental, mais encore du processus parlementaire et même du processus du caucus.

Le coprésident (M. Baldwin): Et parfois du processus juridique.

M. Roberts: Je ne connais pas ce processus aussi bien que mes savants collègues les avocats. J'ai hâte de commencer, et franchement, d'avoir le plus possible l'appui du comité pour ce qui est de la tâche qui consiste à présenter un projet de loi efficace dans les plus brefs délais.

Je devrais peut-être dire, cependant, que le projet de loi sur l'accès aux documents publics ne sera pas, même amélioré, une panacée à tous les maux parlementaires. Cela n'en amoindrit pas l'importance, mais sa présentation et son adoption ne résoudront pas automatiquement toutes les difficultés que nous avons à rendre le gouvernement aussi ouvert qu'il devrait l'être, lorsqu'il s'agit de fournir aux citoyens du pays les renseignements qu'ils devraient avoir pour pouvoir analyser adéquatement les activités du gouvernement.

Permettez-moi d'aborder, sans trop m'attarder je l'espère, certaines des grandes questions dont vous avez parlé et qui soulignent la complexité et la difficulté d'établir un système efficace d'accès aux documents publics. Une des questions les plus importantes, à la base des tentatives visant à favoriser l'accès du public aux documents du gouvernement, est la nature des exceptions au principe de l'accessibilité, et la façon dont nous pouvons exprimer ces exemptions, de façon à incorporer l'intérêt public au caractère confidentiel de certains

[Text]

• 0945

One element of this which is important, certainly in the government's considerations, which I would like to draw to the attention of the Committee—I am not sure to what degree you have focused on it in your deliberations—is what I might call the statutory context of the legislation, that is, the effect that access to public document or freedom of information legislation would have on other pieces of legislation which touch on it or on which freedom of information legislation might impinge. For instance, any exemptions embodied in freedom of information legislation would have direct and significant implications for a number of other important statutes, notably the Canadian Human Rights Act, the Federal Court Act and the proposed ombudsman act.

Some eight substantive exemptions were presented for discussion in the Green Paper. Of those, the first two are already embodied in Section 41 of the Federal Court Act and in the Canadian Human Rights Act. Exemptions three and five and six are embodied in Sections 53 and 54 of the Canadian Human Rights Act. All of the exemptions mentioned above are proposed for inclusion in Clause 34 of Bill C-43 on the ombudsman. So a significant proportion of the exemptions put forward for discussion in the Green Paper have already been endorsed by Parliament in other contexts, but in contexts which are closely related to that of freedom of information.

The decisions which are taken in relation to the exemptions in the proposed freedom of information legislation obviously will have implications for other pieces of legislation. How those implications are to be resolved and how the relationship between the various acts is to be resolved in something that will be important for the government to consider. What we do in relation to freedom of information, in other words, has important implications for other pieces of legislation.

I should perhaps inform the Committee that the government legal advisers are reviewing the Federal Court Act now with the possibility of various amendments in mind. I am obviously not the Minister who is responsible for that undertaking but I am sure that the conclusions of this Committee will have implications not simply for freedom of information but for the revisions of the Federal Court Act.

I would encourage you, if you feel it possible, to reflect upon that fact in your recommendations. I am not sure that your terms of reference are so narrowly defined that they would preempt some interesting and useful comments from members of the Committee on that aspect, if I may put it in a not very elegant way, the slop-over effect of freedom of information deliberations on other pieces of legislation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have not interpreted them in a narrow sense.

[Translation]

documents, et de le placer au-dessus de l'intérêt public fondamental en matière de divulgation.

Un de ces éléments, qui est certainement important dans les considérations du gouvernement et sur lequel je voudrais attirer l'attention du comité—je ne sais pas jusqu'à quel point vous vous y êtes arrêtés au cours de vos délibérations—est constitué par ce que je pourrais appeler le contexte statutaire de la loi, c'est-à-dire les répercussions que l'accès aux documents publics ou la loi sur la liberté d'information auraient sur d'autres lois qui s'y rapportent ou sur lequel la loi sur la liberté d'information pourrait empiéter. Par exemple, toute exemption incorporée dans la Loi sur la liberté d'information aurait des implications directes et notables pour un certain nombre d'autres lois importantes, en particulier la Loi canadienne sur les droits de la personne, la Loi sur la Cour fédérale et le projet de loi sur l'ombudsman.

Quelque huit exemptions principales ont été présentées, aux fins de discussion, dans le Livre vert. Parmi elles, les deux premières sont déjà incorporées à l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale et dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. Les exemptions trois, cinq et six sont incorporées aux articles 53 et 54 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. On se propose d'inclure toutes les exemptions susmentionnées dans l'article 34 du bill C-43 sur l'ombudsman. Il en résulte qu'une proportion notable des exemptions présentées aux fins de discussion dans le Livre vert a déjà été approuvée par le Parlement dans d'autres contextes qui sont étroitement apparentés à ceux de la liberté d'information.

Il est manifeste que les décisions qui seront prises relativement aux exemptions dans la loi projetée sur la liberté d'information auront des implications pour d'autres lois. Il sera important pour le gouvernement d'étudier comment on devra résoudre ces implications, ainsi que le rapport entre les diverses lois. En d'autres termes, ce que nous faisons en matière de liberté d'information a des implications importantes pour d'autres lois.

Je dois peut-être informer le comité que les conseillers juridiques du gouvernement sont en ce moment en train de réviser la Loi sur la Cour fédérale en ayant peut-être à l'esprit divers amendements. Je ne suis pas, évidemment, le ministre responsable de cette entreprise, mais je suis certain que les conclusions du présent comité auront des répercussions, non seulement sur la liberté d'information, mais aussi sur les révisions de la Loi sur la Cour fédérale.

Si vous pensez que cela est possible, je vous encourage à y réfléchir dans vos recommandations. Je ne suis pas certain que vos attributions soient étroitement définies au point d'empêcher des observations intéressantes et utiles de la part des membres du comité sur cet aspect et, si je peux m'exprimer de façon peu élégante, sur le débordement des délibérations en matière de liberté d'information sur les autres lois.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous ne les avons pas interprétées dans un sens étroit.

[Texte]

Mr. Roberts: I was sure, Senator Forsey, that with you and Mr. Baldwin in command, a narrow and restrictive interpretation was not likely to have occurred.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have been urged on by the Committee, too.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Notably by Senator Godfrey.

Senator Godfrey: I have never heard it being suggested they are in command of this Committee. They are just the Chairmen.

Mr. Roberts: I think I had better not comment any further on the relationship between the Chairmen and the members of the Committee.

One thing I have noted, and perhaps you would permit me to comment on it briefly, is the interest that several members of the Committee have expressed, and the witnesses who have come before the committee, on the issue of the security classification of government documents. Perhaps it is worth pointing out what the Green Paper attempts to point out, that given a statute on public access to government documents, the issue of classification becomes in some ways of minor significance to citizens seeking documents.

I do not mean that the issue is not important in itself, but in relation to the rights to be given under a freedom of information act, the issue of classification may not be quite as important as we have tended to think. That is because unless the statute contained exemptions predicted on the pre-existing classification of documents, which is not the proposal that has been put forward in any sense in the Green Paper, the law will always over-ride the current classification.

I am not suggesting that security classification does not play an important role in the administrative processes of government, but if legislation establishes the right of access to documents, then the classification procedures of government would not over-ride, in effect, the provisions of the law. There is no doubt the government would still have a classification procedure and it would be essential for it, but they could not over-ride the provisions of the law which would give access to the various kinds of information which presented within the law.

• 0950

Another matter which is of considerable concern, of course, is the issue of the review process. That, I suppose, along with exemptions has been the issue that has attracted the greatest attention. It is a difficult issue that has many aspects to it, and I have noted that there has been a general, but I think not unanimous, enthusiasm for judicial review among the witnesses who have appeared before the Committee. I should say, I think that I am far from convinced that judicial review is the only or necessarily the most effective way of ensuring an independent assessment of the application of the law by ministers or those who are responsible or would be responsible for applying the law to the delivery of information.

[Traduction]

M. Roberts: Je suis certain, sénateur Forsey, que sous vos directives et celles de M. Baldwin, une interprétation étroite et restrictive était peu probable.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons été également pressés par le comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): En particulier par le sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai jamais entendu dire qu'ils exercent une autorité sur le présent comité. Ils sont simplement les présidents.

M. Roberts: Je pense qu'il est préférable de m'abstenir de tout autre observation sur les rapports qui existent entre les présidents et les membres du comité.

Une chose que j'ai remarquée et dont vous me permettez peut-être de parler brièvement est l'intérêt que plusieurs membres du comité, de même que les témoins qui ont comparu devant le comité, ont manifesté au sujet de la question de classement sécuritaire des documents du gouvernement. Il est peut-être opportun de signaler ce que le Livre vert essaie de mettre en relief, à savoir qu'étant donné qu'il existe une loi sur l'accès du public aux documents du gouvernement, la question de classification devient, d'une certaine façon, d'importance secondaire pour les citoyens qui cherchent des documents.

Je ne veux pas dire que la question n'ait pas d'importance en soi, mais, par rapport aux droits qui doivent être accordés aux termes de la Loi sur la liberté d'information, la question de la classification pourrait ne pas être aussi importante que nous avons été portés à le croire. Cela est dû au fait qu'à moins que la loi ne contienne les exemptions prévues pour la classification déjà existante des documents, ce qui n'est pas la proposition qui a été mise en avant dans le Livre vert, la loi empiètera toujours sur la classification actuelle.

Je ne laisse pas entendre que la classification sécuritaire ne joue pas un rôle important dans le processus administratif du gouvernement mais, si la loi établit le droit d'accès aux documents, les procédures de classification du gouvernement ne l'emporteront pas sur les dispositions de la loi. Il ne fait aucun doute que le gouvernement aurait toujours ses cotes de sécurité et qu'elles seraient essentielles à cet égard, mais celui-ci ne pourrait outrepasser les dispositions de la loi qui donnerait accès aux divers genres de renseignements prévus.

Autre question qui mérite, bien sûr, une étude sérieuse, le processus d'examen. Ce sujet, je pense, de même que les exemptions, a été ce qui a attiré le plus l'attention. C'est là une question difficile, comportant de nombreux volets, et j'ai remarqué un enthousiasme général, mais qui n'est pas, je crois, unanime, parmi les témoins qui ont comparu devant le Comité, en ce qui concerne l'examen judiciaire. Je dois dire que je suis loin d'être convaincu que l'examen judiciaire est le seul, voire le moyen le plus efficace d'assurer une évaluation indépendante de l'application de la loi par les ministres ou ceux qui en sont responsables ou encore par ceux qui seraient chargés de

[Text]

It may be, Mr. Chairman, that not being a lawyer myself, I do not have the same conviction that the judicial process is necessarily the most efficacious way of dealing with the variety of these problems, but I think it really is considerably more than that. It appears to me that the process of judicial review is likely to be both an expensive and time-consuming process and it seems to me that it should be within the wit of legislators to device a process which would have the effectiveness, in the sense of the independence of judicial review without involving the delays and the expenses which judicial review seems to me to imply.

I am not suggesting to you that I have closed my mind on this subject, that would be wrong, and I am still very concerned to see the Committee's recommendations in this regard, but I would say, in looking over the briefs that have been presented so far, that I have not yet been convinced that judicial review is the only or the most effective way to deal with this particular problem.

I take it that those who have stressed the need for judicial review are really stressing desire for the possibility of external review documents refused under any exemption and for reversal of ministerial decision that a document is covered by an exemption. There are all sorts of permutations and combinations of processes which could be applied to this problem for reasons which I developed at some length, perhaps to great length, in the Green Paper. The government will have to consider very carefully mandatory reversal and the protection of extremely sensitive documents during any review process.

Were a policy of full or partial external review of refused documents or for partial mandatory of ministerial decision to be adopted, the question of where one would locate that power to enforce delivery or to reverse decision would remain open. Those functions could be carried out, for instance, by a Parliamentary commissioner or by the courts, or perhaps by some other process.

In this context, I would like to comment on two or three points which I hope you will consider when you prepare your final report.

First, as Mr. Joyal pointed out to the Committee a few weeks ago, it seems to me that there is some advantage in Parliament's being logical or consistent in its stance as regards the mechanisms for protection of a citizen's rights. We must, I think, recognize that such measures as the Canadian Human Rights Act, the proposed ombudsman's act, are fundamentally related to any statute providing for public access to government documents. If Parliament provides review or appeal mechanisms in these other statutes through the creation of creatures of Parliament, would it not be logical for it to adopt

[Translation]

l'appliquer en ce qui concerne la divulgation de renseignements.

Peut-être que, monsieur le président, n'étant pas avocat moi-même, je ne suis pas aussi convaincu que le processus judiciaire soit nécessairement la façon la plus efficace de régler ces divers problèmes, mais je crois qu'il y a en réalité beaucoup plus que cela. Il me semble que le processus de l'examen judiciaire a de fortes chances d'être à la fois un processus coûteux et très long et je crois aussi que les législateurs devraient faire preuve de bon sens dans leur conception d'un processus efficace, en ce sens que ce processus ne relèverait pas de l'examen judiciaire et ne comporterait pas non plus les retards et les frais qu'un examen judiciaire entraîne, à mon avis.

Je ne vous dis pas que je suis absolument réticent à cette idée, cela serait faux, mais j'ai bien hâte de voir les recommandations du Comité à ce sujet. Mais j'oserais dire, à la lumière des mémoires présentés jusqu'à maintenant, que je ne suis pas encore convaincu que l'examen judiciaire soit la seule façon, ou la façon la plus efficace de solutionner ce problème particulier.

Je crois comprendre que ceux qui ont vraiment insisté sur la nécessité d'établir un examen judiciaire tiennent aussi, en réalité, à ce qu'il soit possible d'effectuer un examen externe des documents qui sont refusés à cause d'une exemption et que l'on infirme une décision ministérielle selon laquelle un document tombe sous le coup d'une exemption. Il est possible de faire toutes sortes de permutations et de combinaisons de processus pour ce problème pour des raisons que j'ai élaborées dans une certaine mesure, et peut-être même dans une très grande mesure, dans le Livre vert. Le gouvernement devra étudier très soigneusement la question de l'infirmité obligatoire et de la protection de documents très délicats, au cours d'un examen.

Lorsque viendra le temps d'adopter une politique d'examen externe complet ou partiel de certains documents refusés ou encore d'un renversement obligatoire partiel d'une décision ministérielle, la question de l'attribution des pouvoirs permettant d'obliger à remettre des documents ou encore de renverser une décision restera toujours en suspens. Ces fonctions pourraient être exécutées, par exemple, par un commissaire parlementaire ou par les tribunaux, ou encore peut-être d'une autre façon.

Dans ce cas, j'aimerais vous faire part de mes remarques sur deux ou trois questions dont j'espère, vous tiendrez compte lorsque vous établirez votre rapport final.

D'abord, comme l'a souligné M. Joyal au Comité il y a quelques semaines, il me semble que le Parlement a tout avantage à être logique dans sa position sur les mécanismes de protection des droits du citoyen. Il nous faut, je crois, reconnaître que des mesures comme la Loi canadienne sur les droits de la personne, le projet de loi sur l'Ombudsman, sont fondamentalement liées à toute loi donnant accès au public aux documents du gouvernement. Si le Parlement prévoit des mécanismes d'examen ou d'appel dans ces autres lois grâce à la création d'organismes du Parlement, ne serait-il donc pas

[Texte]

a similar approach in relation to public access to government documents?

Second, and I have already touched upon this, as the national anti-poverty organization pointed out to you, economic barriers to recourse to a complete review mechanism should be minimized. It seems to me that the staff of a Parliamentary commissioner would take the part of a complainant whereas recourse to the courts, again, it would seem to me, would inevitably involve retention of counsel with all the problems of expense and accessibility that that implied.

• 0955

Third, as I know you are aware, the issue of public access to government documents is a complex one and it may, therefore, be the case that an optimum of speed and consistency in decisions would be provided by having a single parliamentary commissioner with an independent tenure over a stated period of years, rather than a variety of judges on the bench attending to freedom of information matters among a wide variety of pressures of other judicial business.

Now, as I have said, it was not my intention to come before you today to present a governmental view that is in the process of development and I want to take fully into account the deliberations of this Committee in coming to it. I dwell on those issues because I have at least some inclinations, as a result of looking at the material which has come before the Committee so far and it will be helpful for me to have the Committee, if it feels it is possible to do so, to develop on those points at some length, perhaps.

Among the issues which have commanded general interest among witnesses is that of indexing and here, again, I would wish to emphasize the point which the Green Paper attempts to make. Perhaps the most important point is that a major effort at retrospective indexing of government document files, above and beyond the basic registry subject headings used for internal government purposes, would be extraordinarily costly. I asked some questions about this yesterday in relation to my own department and I think that we found, at a very rough estimate, that there was something like four million files that we would have. The only way we were able to estimate that was by doing a rough calculation on the square footage or the square metres of file space that we have. Four million documents for one department and those are only the documents which are, as it were, in active use. It does not take into account those documents which have been retired to the archives or a non-active status.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): A great future for the forest industry!

Mr. Roberts: I think we may be subsidizing the forest industry to a considerable extent.

The prospect of indexing those four million documents would be really a very daunting procedure. I am not, of course, suggesting that there is not some procedure which could be established, which would give a general and, perhaps, very specific outline of what is available, but the individual classifi-

[Traduction]

logique qu'il adopte une méthode semblable en ce qui concerne l'accès du public aux documents du gouvernement?

Deuxièmement, et j'ai déjà abordé cette question, comme l'organisme national contre la pauvreté vous l'a déjà mentionné, les barrières économiques qui empêchent d'avoir recours à un mécanisme complet d'examen devraient être réduites. Il me semble que le personnel d'un commissaire parlementaire devrait se ranger du côté du plaignant alors que le recours aux tribunaux, une fois de plus, entraînera inévitablement les services de conseillers, avec tous les problèmes de frais et d'accessibilité que cela entraîne.

Troisièmement, comme vous le savez bien, la question de l'accès du public aux documents du gouvernement est complexe, et pour assurer le mieux possible des décisions rapides et homogènes, il faudrait peut-être prévoir un seul commissaire parlementaire, indépendant dans ses fonctions pendant un certain nombre d'années, plutôt que d'envisager qu'un certain nombre de juges s'occupent de questions concernant la liberté d'information, parmi toute une diversité d'autres sujets juridiques pressants.

Encore une fois, je n'avais pas l'intention de venir parmi vous aujourd'hui pour vous présenter un point de vue gouvernemental en gestation, et je voudrais tenir pleinement compte des délibérations de ce Comité pour y arriver. Je m'attarde sur ces questions parce que j'ai quelques préférences, à la suite de l'examen que j'ai fait des documents qui sont parvenus jusqu'à présent au Comité et il me serait utile que le Comité, s'il l'estime possible, examine peut-être en profondeur tous ces points.

Parmi les sujets qui ont suscité un intérêt général parmi les témoins je rappellerais celui des index à établir et là encore, je voudrais souligner ce que le Livre vert essaye de prouver. La chose la plus importante peut-être, c'est que vouloir répertorier rétrospectivement les documents officiels en plus des rubriques élémentaires par sujet utilisés pour les besoins internes du gouvernement, serait extraordinairement coûteux. J'ai posé quelques questions à cet égard hier à propos de mon propre ministère, et nous avons constaté que, selon une estimation très grossière, nous aurions quelque 4 millions de dossiers. La seule manière d'établir ce chiffre était de faire un calcul approximatif des pieds ou des mètres carrés d'espace consacrés à nos documents. Il y a donc 4 millions de documents pour un ministère, et il ne s'agit que de ceux qui sont en quelque sorte utilisés régulièrement.

Le coprésident (M. Baldwin): Quel avenir pour l'industrie forestière!

M. Roberts: J'estime que nous serions aussi appelé à subventionner une bonne part de cette industrie.

Vouloir répertorier ces 4 millions de documents serait réellement une entreprise accablante. Naturellement, je ne veux pas dire par là que l'on ne pourrait pas prévoir un système qui offrirait une idée générale et peut-être très précise de ceux qui existent, mais le fait de classer individuellement chacun des

[Text]

cation of all of the past documents to go back retroactively would be, I would have thought, extraordinarily time consuming. I am sure it would be very, very costly and I am not sure how significant the benefits would be that it would confer above and beyond a system of description, which gave a pretty good indication of what the responsibilities of the department were with the programs where they were administered and so on.

Perhaps more important to most users would be the requirement that a request under the act simply described as clearly as possible the substantive nature of the documents sought, rather than identify a specific document or documents. While we touch on the subject of costs, I should reiterate my conviction that the administration of a freedom of information statute will be expensive in terms of dollars and time, that is not, of course, a reason for not proceeding with such a statute, but I think we should not delude ourselves that it will be a relatively inexpensive procedure. Then there is a calculation and an assumption underlining the estimate of \$10.5 million per year given in the Green Paper if the total costs for departmental administration area accurate enough, data emerging from the United States as to over-all costs of administration in various departments clearly support the order of magnitude of our figures. The Canadian Bar Association, I believe, suggested to you that it would not appear that the over-all cost of freedom of information in Canada would exceed two to three million dollars per year. We have made some calculations, using the Bar Association's \$3 million maximum cost and figures as to agency costs supplied in April, 1978 by the assistant to the Deputy Archivist in the United States. I simply draw the Committee's attention to the fact that the Canadian Bar Association's figures suggest a total cost for the entire Government of Canada for the administration of a freedom of information act, which was roughly half the cost of the United States' Department of Defence, roughly half the cost of the United States' Department of the Treasury and about one third of the cost of the Federal Bureau of Investigation for the administration of the American act, so that given the corresponding scale, I am extremely doubtful if the Canadian Bar Association's figure of \$3 million is remotely close to what the over-all costs would be.

• 1000

Mr. Hnatyshyn: On a point of order. Vis-à-vis the total cost, what percentage? Do you have any figures?

Mr. Roberts: Let us take \$3 million as a maximum cost. That is 54.5 per cent of the cost of the United States Department of Defence in meeting the demands on it for freedom of information. It is 56.6 per cent of the cost of the U.S. Department of the Treasury in meeting the demands on them for freedom of information and it is 32.6 per cent of the cost to the Federal Bureau of Investigation. So the American Department of Defence is spending roughly twice as much on it, the FBI is spending three times as much as this \$3 million figure and the Treasury is spending twice as much. Am I correct in

[Translation]

documents qui existent, en les retraçant rétroactivement exige selon moi un temps considérable! Je suis convaincu que ce serait extrêmement coûteux, et je suis loin d'être persuadé des avantages que cela pourrait présenter par rapport à un système qui offrirait une description assez bonne des responsabilités du ministère en ce qui concerne les programmes des secteurs touchés par ces programmes etc.

La chose la plus importante peut-être pour la plupart des utilisateurs, serait qu'une demande présentée en vertu de la loi décrive simplement aussi clairement que possible la nature même des documents demandés plutôt que d'identifier un ou certains documents. Puisqu'il est question des coûts, je voudrais répéter que je suis convaincu que l'administration d'une loi sur la liberté d'information sera onéreuse en termes d'argent et de temps ; ce n'est naturellement pas une raison pour rejeter une telle loi, et je pense que ce serait une illusion de croire qu'une telle entreprise serait relativement peu coûteuse. Il y a ensuite un calcul et une hypothèse sur lesquels se base l'estimation annuelle de \$10.5 millions donnée dans le livre vert; si le coût total pour l'administration par ministère est assez juste, les données émanant des États-Unis quant à l'ensemble des coûts de la gestion dans les divers ministères correspondent bien à nos chiffres. Je crois savoir que le Barreau canadien vous a déjà dit qu'il ne lui semblerait pas que le coût global de la liberté d'information au Canada dépasserait \$2 à 3 millions par an. Nous avons fait quelques calculs, en utilisant les coûts et les chiffres maximum de \$3 millions comme coûts d'agence fournis en avril 1978 par l'adjoint du sous-archiviste aux États-Unis. Je voudrais simplement attirer l'attention du Comité sur le fait que les chiffres de l'Association du Barreau canadien représentent le coût global pour l'ensemble du gouvernement du Canada, concernant la gestion d'une loi sur la liberté d'information, qui correspondrait à peu près à la moitié du coût du Département de la Défense des États-Unis, à environ la moitié du coût du Trésor américain et à environ un tiers du FBI pour l'application de la loi américaine de sorte que, toutes proportions gardées, je doute fort que \$3 millions cités par le Barreau canadien s'approchent de ce que seront les coûts dans l'ensemble.

M. Hnatyshyn: J'aimerais faire un rappel au Règlement. Quel serait le pourcentage par rapport au coût total? Pouvez-vous citer des chiffres?

M. Roberts: Disons que le coût maximum est de \$3 millions. Cela représente 54.5 p. 100 des frais que doit supporter le département de la Défense des États-Unis pour faire face aux demandes qui lui sont présentées en ce qui concerne la liberté d'information. Cela représente également 56.6 p. 100 des frais que doit supporter le Trésor américain pour satisfaire aux mêmes demandes, ainsi que 32.6 p. 100 des frais que doit subir le *Federal Bureau of Investigation*. Ainsi, le département américain de la Défense dépense approximativement deux fois plus d'argent sur ce chapitre; le FBI, trois fois plus que ce

[Texte]

my interpretation of the figures? Mr. Richard French is an adviser to my department on the subject.

Mr. Richard French (Consultant, Department of the Secretary of State): For example, the global figure for the three departments that were mentioned is \$20 million; that is three U.S. departments for the administration of U.S. freedom of information legislation, which leads us to believe that the \$10 million figure is not wildly out of whack and it is in the appropriate order of magnitude for a potential global cost for Canada, once a Canadian statute were two or three years old, which is what we are looking at, after the 1974 amendments in the United States.

Mr. Hnatyshyn: I was just thinking of population comparisons—I know this is out of order—but you select certain departments and say it is 50 per cent or 40 per cent, but I am thinking of the global figure for the United States in relation to its population compared with the global anticipated Canadian Bar Association figure, for example, related to ours and your projection relating to our population.

Mr. French: We have no global U.S. figures because the U.S. legislation does not require U.S. agencies to report to Congress a total cost. Some of them do, however, keep these records and do report them. We have chosen three of the large departments which are under heavy freedom of information pressure; there is no question about that. But nevertheless we are not talking about small proportions here; we are talking about a very dramatic difference between \$3 million and \$20 million even considering a population factor between Canada and the U.S.

Mr. Roberts: Even if you went on those three departments themselves, the total would be nine plus six plus six . . .

Mr. French: That would be \$20 million.

Mr. Roberts: Yes, \$20 million. So by taking those three departments alone and dividing by a factor of 10 to account for population you would arrive at a figure of \$2 million.

Mr. Hnatyshyn: The FBI is a very heavy branch or agency of the American government. It is tough to really assess that properly on the view of the interest to be shown in our country.

Mr. Roberts: It is not a desire on our part not to provide the other figures; the overall figure we cannot provide.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): But one advantage of that is looking at the exemptions: the wider the exemptions the less the cost and I suppose that is a factor to take into account.

Mr. Roberts: In any case, Mr. Chairman, perhaps I should stop there. I am sure there will be questions. I promised Senator Forsey that I would submit to them as gracefully as possible and perhaps I should now put myself in that position.

[Traduction]

chiffre de \$3 millions et le ministère des Finances, deux fois plus. Ai-je bien interprété les chiffres? M. Richard French est un conseiller de mon ministère sur ce sujet.

M. Richard French (conseiller, secrétariat d'État): Ainsi, le chiffre global pour les trois ministères mentionnés est de \$20 millions; il s'agit des trois départements américains chargés d'administrer la loi américaine sur la liberté d'information, ce qui nous porte à croire que le chiffre de \$10 millions n'est pas exagéré et est représentatif du coût global possible pour le Canada dès qu'une loi canadienne aura été en vigueur pendant deux ou trois ans, ce que nous envisageons, après la modification de la loi américaine en 1974.

M. Hnatyshyn: Je songeais à l'établissement d'une comparaison entre les deux populations. Je sais que je m'écarte de la question, mais vous choisissez certains départements et vous citez des chiffres de l'ordre de 50 ou de 40 p. 100; or ce qui m'intéresse, c'est le chiffre global pour les États-Unis par rapport à sa population, comparativement au chiffre global prévu par l'Association du barreau canadien, par rapport par exemple à nos projections et aux vôtres en ce qui concerne notre population.

M. French: Nous ne pouvons citer aucun chiffre global pour les États-Unis, étant donné que la loi de ce pays n'exige pas que les organismes américains communiquent au Congrès un coût total. Toutefois, certains de ces organismes tiennent des registres à ce sujet et communiquent, en effet, leur teneur au gouvernement américain. Nous avons choisi trois des plus importants départements qui subissent, cela ne fait aucun doute, de fortes pressions relativement à la liberté d'information. Mais nous ne discutons pas ici de proportions insignifiantes; nous délibérons, en effet, sur la différence très marquée qui existe entre \$3 millions et \$20 millions, même en tenant compte de la différence de population entre le Canada et les États-Unis.

M. Roberts: Même si vous continuiez à parler de ces trois départements, le total serait de neuf, plus six, plus six.

M. French: Le chiffre serait alors de \$20 millions.

M. Roberts: En effet. Ainsi, en ne tenant compte que de ces trois départements et en divisant par un facteur de dix pour tenir compte de la population, on obtiendrait un chiffre de \$2 millions.

M. Hnatyshyn: Le FBI est un service ou un organisme très important du gouvernement américain. Il est vraiment difficile d'évaluer ce fait de façon appropriée, compte tenu de l'intérêt qui doit être manifesté dans notre pays.

M. Roberts: Ce n'est pas que nous voulons dissimuler les autres chiffres; il nous est impossible de fournir le chiffre global.

Le coprésident (M. Baldwin): L'un des avantages de ce fait est toutefois d'examiner les exemptions: plus il y en a, moins le coût est élevé. Je suppose qu'il faut tenir compte de ce facteur.

M. Roberts: De toute façon, monsieur le président, il serait peut-être préférable que je m'arrête ici. Je suis certain qu'on me posera des questions. J'ai promis au sénateur Forsey que

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Surely you did not need any such admonition.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think certainly, Mr. Roberts, you have given us much food for thought and certainly provided the springboard for questions. I am sure that any points that you have not felt free to bring up so far during the course of the questioning you may feel free at the end if there is still something that is left.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je crois que c'est M. Béchard qui veut poser la première question.

M. Béchard: Merci, monsieur le président. Je veux d'abord remercier le secrétaire d'État de ces renseignements qu'il vient de nous donner et surtout de sa présence ici ce matin.

Monsieur le ministre, vous êtes le père du Livre vert et vous avez une grande ouverture d'esprit et des idées d'avant-garde. Du moins, vous en aviez et j'espère que vous ne les avez pas perdues en entrant au Cabinet.

M. Roberts: J'ai perdu mes illusions, mais pas mes idéaux.

M. Béchard: Est-ce que vous êtes réellement fier de ce bébé dont vous avez contribué à la conception? Je parle du Livre vert. Est-ce que cela correspond exactement à ce que vous pensez, à votre idée d'un projet de législation sur la liberté d'information?

• 1005

M. Roberts: Monsieur le président, monsieur Béchard, j'accepte la responsabilité, sinon la culpabilité, d'avoir présenté le livre vert parce que, franchement, j'y ai travaillé personnellement... Avec le recul, évidemment, il y a peut-être des choses que je pourrais mieux expliquer, mieux présenter. J'en suis cependant, si je peux le dire..., oui, toujours fier. Je crois que l'objectif du Livre vert c'est d'établir une base pour discuter des problèmes. Il y a des gens qui prétendent que c'est une espèce de complot, qu'il y avait là-dedans une politique gouvernementale masquée par les options présentées. Ce n'est pas du tout vrai. Il est vrai qu'on a discuté de quelques problèmes plus largement que d'autres. Mais on a vraiment essayé de présenter des problèmes et d'établir une certaine base pour en discuter. Je suis tout à fait ouvert aux suggestions. Il est évident que cela a été bien critiqué. Qu'un débat suive la publication du Livre vert, je crois cela tout à fait utile. Je suis persuadé, même avec les critiques, que le Livre vert a atteint son objectif. The purpose of the Green Paper was to provide for controversy and discussion. I cannot say that all the controversy and discussion is a result of the Green Paper. There have been many members of Parliament and others who have been active in this issue for a long time and concerned about it. But the Green Paper, I think, did provide, if only as the basis for crystalizing their points of view in relation to it, a useful function in stimulating discussion, and from that point of view I certainly do not wish to renounce my paternity over the baby that has been produced. I think that in the end result, even if it

[Translation]

dans la mesure du possible j'y répondrais de bonne grâce. Je me mets donc à sa disposition.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Vous n'aviez sûrement pas besoin d'une telle exhortation.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense certainement, monsieur Roberts, que vous nous avez donné amplement matière à réflexion ainsi que de quoi vous alimenter de questions. Je suis sûr qu'à la fin de la période de questions, vous n'hésitez pas à aborder, s'il reste encore des choses à préciser, les points que vous hésitez à aborder au cours de cette période.

The Joint Chairman (senator Forsey): I think Mr. Béchard wants to ask the first question.

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Chairman. First of all, I would like to thank the Secretary of State for the information he has just given us and most of all for his presence here this morning.

Mr. Minister, you are the author of the Green Paper and are very open-minded, and endowed with ideas ahead of your time. At least you had such ideas and I hope you have not lost them when you entered the Cabinet.

Mr. Roberts: I lost all of my illusions, but not my ideals.

Mr. Béchard: Are you really proud of that child you helped to conceive? I am speaking here of the Green Paper. Does that correspond exactly to what you think, to your idea of a Bill on freedom of information?

Mr. Roberts: Mr. Chairman, Mr. Béchard, I accept the responsibility, if not the guilt, for having submitted the Green Paper, because frankly, I worked on it personally... Obviously, looking back there are perhaps things I could have explained and presented in a better way. However, I am, if I may say so, proud of it. I think the Green Paper aims at establishing a basis to discuss problems. There are people who claim it is a kind of plot, that it contained a government policy concealed by the options presented. Nothing can be further from the truth. I must admit that some problems were discussed more broadly than others. But we truly tried to determine problems and to establish a certain basis for discussion. I am quite open to suggestions. It is obvious that it has been indeed criticized. That a debate should follow the publication of the Green Paper, I think it is quite useful. I am convinced, in spite of the criticisms, that the Green Paper has reached its goal. Le Livre vert vise à fournir matière à controverse et discussion. Je ne peux pas dire que toute la controverse et la discussion résultent du Livre vert. Depuis longtemps de nombreux députés et d'autres soulèvent cette question et s'en préoccupent. Mais à mon avis, le Livre vert a fourni la base permettant de cristalliser leurs points de vue en ce qui le concerne, une fonction utile pour stimuler la discussion, et de ce point de vue, je ne veux certainement pas renoncer à ma paternité du bébé qui a été engendré. Je pense que finalement, même si dans une certaine mesure il m'a causé certaines difficultés, il s'avérera extrêmement utile.

[Texte]

has given me to some extent a little bit of a rough ride, it will prove to be extremely useful.

M. Bécharde: D'après vous, c'est un grand pas en avant, fait par le gouvernement. Vous êtes prêt cependant à modifier, à réécrire cela, compte tenu des représentations qui nous ont été faites par diverses associations et diverses personnes, et à la suite de nos discussions ici, en comité.

Maintenant, monsieur le président, monsieur le ministre a dit... , malheureusement, et je m'en excuse, je n'étais pas ici au début, mais il a dit après mon arrivée, que presque tout ce qu'on demandait était inclus dans les lois qui existent ou celles qui sont en voie d'adoption. Par exemple, il a parlé de la législation sur l'ombudsman et de celle sur les droits de l'homme etc.

Est-ce à dire que nous n'avions pas besoin de loi sur la liberté à l'information?

M. Roberts: Monsieur le président, non. Peut-être me suis-je mal exprimé...

M. Bécharde: Ou j'ai mal compris!

M. Roberts: ... Je serais heureux d'avoir l'occasion de corriger un peu cette impression si c'est cela ce que j'ai laissé croire. Ce que j'ai voulu faire c'est simplement attirer l'attention du Comité sur le fait qu'on utilise la même formule dans plusieurs autres lois du Parlement, et qu'il y a des implications sur ce que nous allons faire dans le domaine de l'information, *freedom of information*, pour les autres lois qui existent. Je n'avais pas l'intention de suggérer que les autres lois pourraient remplacer *freedom of information*. Et j'espère que ce n'est pas cela ce que j'ai dit. Ce que je voulais simplement dire c'est que les formules qu'on utilise ou qu'on a suggérées dans le Livre vert peuvent être considérées... , et ce sont également les formules utilisées dans les autres lois; et il faut, je crois, avoir une certaine cohérence entre les lois, afin de ne pas utiliser une formule dans l'une et une autre formule dans une autre, sans savoir au moins exactement et précisément pourquoi on le fait.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Bécharde, if I might interrupt: just before you got here, Mr. Roberts, the Minister, had been talking about the question of exemptions and had brought up the fact that the Green Paper referred to certain kinds of exemptions as a possibility. Then he went on to say that when you look at Part IV of the human rights legislation and when you look at the proposed ombudsman, there are contained in the bill and the proposed bill, exemptions, and if we decided to go on a different route then it might involve some variations.

M. Bécharde: Je vous remercie, monsieur le président. Cela prouve que les absents ont toujours tort. J'aurais dû être ici au début.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Excusez-moi, monsieur Bécharde, je crois également que le ministre fait référence au fait que M. Joyal, à une séance du Comité, a déjà trouvé logique, disons, de faire exactement ou à peu près la même chose pour ce projet de loi que ce qu'on a fait sur la loi des droits de la personne et de l'ombudsman... je ne sais pas s'il y a une expression française pour ombudsman... quant au

[Traduction]

Mr. Bécharde: In your opinion, it is a big step forward made by the government. However, you are ready to change and to rewrite that, taking into account the representations which have been made by various associations and persons, and following our discussions here in committee.

Now, Mr. Chairman, the Minister said, unfortunately, and I apologize, I was not here at the beginning, but he said after my arrival, that almost everything which was asked was included in existing legislations or those which are about to be passed. For instance, he mentioned the legislation on the ombudsman and on the legislation on human rights and others.

Does it mean we did not need legislation on freedom of information?

Mr. Roberts: Mr. Chairman, no. Perhaps I did not express myself properly...

Mr. Bécharde: Or I misunderstood you!

Mr. Roberts: I would be happy to have the opportunity to correct somewhat that impression, if that is indeed what I led people to believe. I simply wanted to draw the attention of the Committee on the fact that the same formula is used in several other acts of Parliament, and that there are implications on what we are going to do in the area of information (*freedom of information*), for the other existing pieces of legislation. I did not intend to suggest that the other pieces of legislation could replace the legislation on freedom of information. And I hope it is not what I have said. I simply wanted to say that the formulas used or suggested in the Green Paper can be considered... and they are also formulas used in the other pieces of legislation, and there must be, I believe, a certain consistency between the pieces of legislation, in order not to use one formula in one and another formula in another, without at least knowing exactly and precisely why we do it.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Bécharde, permettez-moi de vous interrompre: juste avant votre arrivée, le ministre, M. Roberts, a parlé des exemptions et a indiqué que le Livre vert faisait état de la possibilité d'accorder certains types d'exemptions. Il a poursuivi en disant que si l'on examine la partie IV de la Loi sur les droits de la personne de même que les dispositions prévoyant la nomination d'un protecteur du citoyen, on se rend compte que des exemptions sont prévues dans le projet de loi et qu'il faudra peut-être procéder différemment si l'on s'engage dans une autre voie.

Mr. Bécharde: Thank you, Mr. Chairman. That proves that the absent are always in the wrong. I should have been here at the beginning.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Excuse me, Mr. Bécharde, I also think that the Minister refers to the fact that Mr. Joyal, during a meeting of the Committee, found logical, in a sense, to proceed with this bill in exactly or almost the same fashion as in the case of the Canadian Human Rights Act and that of the ombudsman regarding the review process. Am I correct in my interpretation? In the case of the ombuds-

[Text]

processus de révision, n'est-ce pas? Est-ce que j'ai bien compris ou non? Parce qu'il y a une certaine formule n'est-ce pas, qu'on propose pour l'ombudsman et qu'on a déjà dans la Loi canadienne sur les droits de la personne pour le règlement des problèmes qui surgissent.

M. Roberts: Je crois que c'est tout à fait exact.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Excusez-moi, monsieur Béchard.

M. Béchard: Merci. Monsieur le président, monsieur le ministre, il y a une chose que j'ai bien comprise, par exemple, c'est que vous n'êtes pas trop certain quant au mécanisme qu'on devrait employer pour déterminer si un document doit être présenté ou si sa publication nuirait à la sécurité de l'État, etc. Et vous n'êtes pas sûr si ce qui a été proposé en général, doit être référé aux tribunaux ou à un appareil judiciaire quelconque et vous avez mentionné que vous préféreriez que des législateurs décident eux-mêmes. Ne craignez-vous pas qu'il y ait conflit d'intérêt ou partialité dans un cas semblable?

M. Roberts: Non, je ne crois pas que j'aie dit que je préfère un comité du Parlement.

M. Béchard: Pas un comité, mais vous avez dit que vous préféreriez le laisser aux législateurs.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Une créature du Parlement, si je vous ai bien compris.

M. Roberts: Non, monsieur Béchard, je ne crois pas que j'aie mentionné les parlementaires. J'ai dit que je n'étais pas convaincu qu'il faille avoir accès aux tribunaux, mais il faut un processus de révision indépendant. Je ne crois pas que le public accepterait que les ministres soient juges...

M. Béchard: Mais, ils acceptent qu'on les nomme les juges, par exemple.

On parlait de créature de la législature, les juges sont des créatures de la législature...

M. Roberts: Ils sont nommés, mais ils sont indépendants. Ils ne sont pas dirigés par les ministres. Et je crois que ce qu'il faut avoir, c'est un processus indépendant pour juger si le ministre a bien appliqué la loi ou non. J'espère qu'on peut trouver des moyens de faire un tel jugement indépendant sans passer les tribunaux, parce qu'à mon avis, je ne suis pas avocat, mais à mon avis le processus judiciaire est un processus long et onéreux, et souvent compliqué.

M. Béchard: Merci, monsieur le président. J'aurais d'autres petits détails, mais je vais laisser la chance aux autres. Merci.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey, and then Mr. Hnatyshyn.

Senator Godfrey: To start with, you say that you want to proceed as quickly as possible in this matter. I was just curious as to why, if you wanted to proceed as quickly as possible, this Green Paper which was published in June of 1977 was not referred to this Committee until February of 1978.

• 1015

Mr. Roberts: I am not sure that I was under any tremendous pressure to refer to it earlier. I think my impression was—and

[Translation]

man, I understand there is some kind of formula which is suggested and which is already contained in the Canadian Human Rights legislation for settling problems that may arise.

Mr. Roberts: I think that you are absolutely right.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Please forgive me, Mr. Béchard.

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, I take it you are not quite sure as to the process that should be used to determine if a document should be disclosed or if the publication of such a document would be a threat to the security of the country etc. You do not know for sure if what was proposed generally must be referred to the courts to some judicial body and you mentioned also that you preferred that the Parliament decided by itself. Do you not fear the conflicts of interest or bias in a case like this?

Mr. Roberts: No, I do not think I said that I preferred a Committee of the Parliament.

M. Béchard: You did not talk about a Committee but you said that you preferred to leave the decision to the Parliament.

The Joint Chairman (Senator Forsey): An emanation of the Parliament, if I understood you well.

Mr. Roberts: No, Mr. Béchard, I do not think I talked about the parliamentarians. I said that I was not convinced that we had to have access to the courts but that we must establish an independent review process. I do not think that the public would accept that the Ministers be judges...

Mr. Béchard: But the public does not mind if the Ministers are appointed judges, for instance.

There was some talk about emanations of the Parliament and the judges are indeed emanations of the legislature...

Mr. Roberts: They are appointed but they are independent. They are not controlled by the ministers. And I think what we need is an independent process to determine if the minister has indeed implemented the act or not. I hope that it will be possible to provide such an independent appraisal without appealing to the courts because in my opinion, even if I am not a lawyer, the judicial system is a long, costly and often complicated process.

Mr. Béchard: Thank you, Mr. Chairman. I would like to settle some other minor details but I relinquish my place to someone else. Thank you.

Le coprésident (M. Baldwin): La parole est au sénateur Godfrey et ensuite à M. Hnatyshyn.

Le sénateur Godfrey: Tout d'abord, vous dites que vous voulez régler cette question la plus vite possible. Dans ce cas, j'aimerais savoir pourquoi ce Livre vert qui a été publié en juin 1977 n'a pas été soumis à l'étude de ce Comité avant février 1978.

M. Roberts: Je ne pense pas avoir été soumis à de fortes pressions pour le mentionner plus tôt. J'avais l'impression...

[Texte]

I did talk informally to some members of the Committee—that the Green Paper was published, it was available. Members of the Committee, I am sure, were not waiting until the formal reference had been provided to sit down and read the paper. The timing of the reference I suspect was more a question of Parliamentary convenience than any intention of delaying the process.

Senator Godfrey: Well, we are in a bit of a rush now. You say you want to go ahead and prepare Cabinet documents, you want to prepare legislation, and it means we have to get a report out. We are under a deadline, which we certainly would not have been under if we had had this report referred to us as soon as Parliament met last October.

I might say, we had done lots of discussions before that. I appeared on a panel of the Canadian Bar at the end of August. It will not take us that long, but we have been held up.

Mr. Roberts: Again, I may be incorrect, Senator, but my understanding was that the Committee was thinking—I do not know whether they decided to do so—of bringing in a report sometime before the end of June.

Senator Godfrey: Oh, we are now; yes. But we had abandoned the feasibility of that until about two weeks ago.

Mr. Roberts: Well, I am glad that you have unabandoned it.

Senator Godfrey: Oh yes, but up to that point it would have been impossible to have brought in a report. Now it is possible, but we are certainly under a time constraint.

You say that this Green Paper was sort of supposed to be for discussion purposes really. I must confess that when I read it, I thought that in certain parts it was improperly described as a green paper; I would have described it as a white paper. There is a distinction there, because a white paper is when you sort of show what the government really thinks, and I would put in that category even your own statement, which I wrote down, that you are far from convinced that judicial review is the best way. You said “far from convinced”. Now that would be a euphemism to me to say that your view is that the judicial review is not the best way. In the Green Paper itself, they go very strongly out against a judicial review, and make remarks in the Green Paper which by no means could be described as a question for discussion, which have been criticized in the Canadian Bar view as a myth.

I will just read you a few of the extracts from the Green Paper and see whether this can properly be classified as for discussion purposes:

To require that he become a judge of the Minister's actions, that he should have the power to replace the opinion of the Minister with his own opinion, is to change his role entirely and to bring him into the political arena where he cannot properly defend himself. All of this could seriously threaten the independence of the courts and thereby place in jeopardy our present judicial system.

[Traduction]

et j'en ai parlé en privé à certains membres du Comité... que le Livre vert était publié, qu'il était disponible. Je suis sûr que les membres du Comité n'ont pas attendu le renvoi officiel à ce document pour en prendre connaissance. Je soupçonne que la date de son renvoi était plus une question de commodité pour le Parlement qu'une intention de retarder le processus.

Le sénateur Godfrey: Écoutez, nous sommes quelque peu pressés actuellement. Vous affirmez que vous voulez poursuivre et préparer les documents du Cabinet; vous voulez rédiger des mesures législatives. Cela signifie qu'il nous faut déposer un rapport. Nous devons respecter un délai ce qui n'aurait pas été le cas si ce document nous avait été soumis à la reprise des travaux parlementaires en octobre dernier.

Je pourrais dire que nous avons pris part à bien des débats avant cela. A la fin du mois d'août, j'ai participé aux travaux d'un groupe de Barreau canadien. Cela ne nous prendra pas autant de temps, mais nous avons été retardés.

M. Roberts: Encore une fois, sénateur, je peux me tromper, mais j'ai cru comprendre que le Comité envisageait, et je ne sais pas s'il a pris une décision en ce sens, de présenter un rapport avant la fin de juin.

Le sénateur Godfrey: Nous l'envisageons maintenant, oui. Cependant, nous avons laissé tomber cette idée il y a environ deux semaines.

M. Roberts: Eh bien je suis heureux que vous ayez décidé par la suite de ne pas laisser tomber cette idée.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais jusqu'à cette date, il aurait été impossible de présenter un rapport. Actuellement c'est possible, mais nous sommes pressés par le temps.

Vous dites que ce Livre vert a été en quelque sorte présenté à des fins de discussions. Je dois avouer qu'en le lisant, certains passages m'ont donné l'impression que le document avait été à tort qualifié de Livre vert. Moi, je l'aurais qualifié de Livre Blanc. Il existe ici une distinction, car un Livre Blanc contient en quelque sorte ce que pense réellement le gouvernement, et je placerais dans cette catégorie votre propre déclaration, dont j'ai pris note, selon laquelle vous êtes loin d'être convaincu qu'un examen judiciaire soit ce qu'il y a de meilleur. Vous affirmez que vous êtes «loin d'être convaincu». Ce serait un euphémisme de ma part que de dire que, selon vous, l'examen judiciaire n'est pas ce qu'il y a de meilleur. Dans le Livre vert, les auteurs s'opposent fortement à l'examen judiciaire et font des observations qui ne sont nullement là à des fins de discussions, situation qu'a critiquée le Barreau canadien en la qualifiant de «mythe».

Je vous lirai quelques extraits du Livre vert pour voir si ce document peut véritablement donner lieu à un débat.

Exiger de lui qu'il juge les actes d'un ministre, qu'il exprime une opinion en vue de remplacer celle du ministre, équivaldrait à changer complètement son rôle et à le traîner dans l'arène politique où il n'est pas en mesure de se défendre. L'indépendance des tribunaux, tout autant que notre système judiciaire, s'en trouverait gravement menacée.

[Text]

Under our current conventions, it is the Minister who must remain responsible . . .

Who *must* remain responsible.

. . . for deciding whether to refuse or grant access to documents and this responsibility is a constitutional one owed to his Cabinet colleagues, to Parliament, and ultimately to the electorate. A judge cannot be asked, in our system of government, to assume the role of giving an opinion on the merits of the very question that has been decided by a minister. There is no way that a judicial officer can be properly made aware of all the political, economic, social and security factors that may have led to the decision in issue. Now that, to me, does not read like a basis for discussion. That reads to me like a pronouncement of decision, which is certainly backed up by your remark this morning. I would have thought you might have waited a little bit longer before you declared yourself.

Mr. Roberts: Senator, I am afraid I really disagree very strongly with your interpretation. I take it that the distinction between a white paper and a green paper is this: that a white paper embodies policy proposals to which the government is committed, and that a green paper is a paper which does not do so, in which the items discussed the matters discussed are ones on which the government has not at that point determined a final policy. In the presentation of this Green Paper, we provided for five possible ways, not excluding that there would be others that might be thought of by this Committee, of approaching the review process. In describing those five possible approaches they are an indication of pros and cons. You sorted out or took out some of the statements which are on one or other side of the question. I do not know whether I would call them the pro side or the con side. I admit that it is one of the options which was discussed at considerable length and considerably more, I think, than the other four options because it does involve questions of ministerial responsibility and responsibility to Parliament which are important within the context of the parliamentary process, but it would be wrong, if I could put it this way, to take part of the case presented on one side or on the other side out of the document and say, "that is really what the government's view is."

• 1020

What I was trying to do at that point was outline arguments for and against that particular approach to the review process. With the benefit of reflection, I might have gone back and tried to write it a different way, but I assure you that the motivation was to present the arguments for discussion, not to present a case for something that the government had already decided.

It is true, as you have pointed out, that I seem sceptical about the process of judicial review. I think it would be wrong for me to come before the Committee and hide my scepticism on that point. There is that scepticism that this is the best way of dealing with that problem, but I have not taken that as a final decision. I am still open, I hope, to a convincing argument on the other side. I have not been convinced by the

[Translation]

Selon nos conventions actuelles, c'est le ministre qui doit demeurer responsable . . .

Qui *doit* demeurer responsable.

. . . de décider s'il y a lieu de permettre l'accès aux documents et cette responsabilité constitutionnelle, il la doit à ses collègues du Cabinet, au Parlement et finalement aux électeurs. On ne peut demander à un juge, dans notre système de gouvernement, d'assurer un rôle qui l'oblige à se prononcer sur le bien-fondé d'une question tranchée par un ministre. Il est impossible de bien informer un juge de tous les facteurs politiques, économiques, sociaux et touchant la sécurité, qui ont mené à une décision donnée. Cet extrait ne me semble pas être une base de discussions. Il s'agit plutôt à mon avis de l'énoncé d'une décision, ce que vos observations de ce matin appuient certainement. J'aurais pensé que vous auriez attendu un peu plus longtemps avant de déclarer vos intentions.

M. Roberts: Sénateur, je crains d'être totalement en désaccord avec votre interprétation. Voici ce qui, à mon avis, distingue un Livre blanc d'avec un Livre vert. Un Livre blanc renferme des énoncés de principes, envers lesquels s'engage le gouvernement; un Livre vert est un document qui ne contient pas ce genre de propositions, mais qui étudie des questions au sujet desquelles le gouvernement n'a pas encore pris de décision définitive. Dans la présentation de ce Livre vert, nous avons indiqué cinq façons d'envisager le processus de révision, sans exclure les suggestions éventuelles de ce Comité. En les décrivant, nous en avons indiqué les arguments pour et les arguments contre. Vous avez trié ou extrait certain de ces arguments. Je ne sais pas si on peut le qualifier «pour» et de «contre». J'admets que c'est une option qui a fait l'objet d'une longue discussion, beaucoup plus, je crois, que les quatre autres parce qu'elle concerne la responsabilité ministérielle et la responsabilité envers le Parlement, lesquelles sont importantes dans le contexte du processus parlementaire; mais on aurait tort, si je puis m'exprimer ainsi, de traiter de cette affaire en fonction des arguments «pour» ou des arguments «contre» et de dire «Voilà réellement l'opinion du gouvernement».

Ce que j'essayais de faire à ce moment-là, c'était de souligner les divers arguments qu'avait soulevés cette méthode particulière d'envisager le processus de révision. Après réflexion, j'ai essayé de rédiger la chose d'une façon différente, mais je puis vous assurer que j'avais l'intention de présenter les divers arguments aux fins d'une discussion, et non aux fins de défendre une cause que le gouvernement avait déjà tranchée.

Il est vrai, comme vous l'avez souligné, que je semble sceptique au sujet de l'examen judiciaire. Je crois que j'aurais tort de me présenter devant le comité et de cacher mon scepticisme à ce sujet. Je doute que ce soit la meilleure façon de traiter du problème, mais je n'ai pris aucune décision finale. Je suis encore prêt, j'espère, à accepter un argument contraire convaincant. On n'a pas encore réussi à me convaincre

[Texte]

argument so far, but of course I also have to weigh, if we are not going to have judicial review, what process of review are we going to have. I may also find myself not convinced by some of the alternatives and be driven back to the idea of judicial review as the least of all evils as an approach to it. However, you are right; I am sceptical about that process, but I do not want to . . .

Senator Godfrey: You have come a way from far from convinced to mere scepticism. We are making progress, I think.

Mr. Roberts: Is that not the same thing? Now I do depend upon the Chairman. Is not to be sceptical to be far from convinced?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I have stuck my neck out too often already.

Senator Godfrey: But I must say that the parts that I read of the Green Paper read like a white paper, one question saying that in the view of some people ba-da-da-da—it was a flat, unequivocal statement which the Canadian Bar Association for instance says, and I will just state their final conclusion:

No constitution, legal or practical impediment stands in the way of judicial involvement in the adjudication of freedom-of-information questions.

However, to get back to this question of judicial review, are you aware of the other proposals that have been made, I guess, by myself, which seem to have had some acceptance, to get around this whole question of costs and clogging up the courts and everything else. I must confess that when I went to Washington, what worried me most of all was just the very things you are talking about, of having judicial review. Yet it seemed to be the feeling of the Committee that there had to be—well, I think not seemed to be, I think it is positive the Committee had the feeling there had to be some independent review. I myself had an open mind really as between the courts and some independent commissioner. I just gathered the impression again that the majority rather tended to favour the courts, and then I made the suggestion to quite a few witnesses that we sort of adopt a policy of having an information officer who would have access to all the documents on a confidential basis. He would not be like an ombudsman. He would not be there pleading the case of the man who have been refused the document, but if anyone was refused a document he could just write a letter—there did not have to be any sort of formal procedures—that he had been refused this document and “I would like you to look into it”. The information officer could then look into it, examine the documents under an oath of secrecy and tell the government or negotiate with the government. He could even say to the government, “Look, I think you should release this,” and if the government refused to release it after he had given his opinion, then he would tell the applicant that the government would not release it, but that he believed that he had the right to it, so then he could decide to go to the court or not, or he would tell the man, “look, I do not believe you have the right to this; I have looked into it and I am convinced you have not.” Well, that would stop a lot of litigation. The feeling, I think, of the Committee was that if it

[Traduction]

jusqu'à présent, mais, évidemment, je dois aussi tenir compte du processus d'examen que nous retiendrons, en l'absence d'un examen judiciaire. Il est aussi possible que je ne sois pas convaincu par certaines des solutions de rechange et que je revienne à considérer l'examen judiciaire comme un moindre mal pour traiter de cette question. Cependant, vous avez raison; je suis sceptique, mais je ne veux pas . . .

Le sénateur Godfrey: Vous avez fait un grand pas, car vous étiez loin d'être convaincu et vous voilà tout simplement sceptique. Je crois que nous faisons du progrès.

M. Roberts: N'est-ce pas la même chose? Maintenant, je suis à la merci du président. N'est-ce-pas être sceptique que d'être loin d'être convaincu?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'en suis mêlé un peu trop souvent déjà.

Le sénateur Godfrey: Mais je dois dire que les parties du Livre vert que j'ai lues ressemblent à un Livre blanc, l'une des questions disant que, selon l'avis de certaines personnes, ba-da-da-da, il s'agissait d'une déclaration catégorique, non équivoque voulant que l'Association du barreau canadien, par exemple, dise et je vais simplement citer leur dernière conclusion:

Aucune constitution, aucun obstacle juridique ou pratique n'empêche la participation judiciaire dans un jugement traitant de liberté d'accès à l'information.

Cependant, pour revenir à cette question d'examen judiciaire, êtes-vous au courant des autres propositions que j'ai faites moi-même, je suppose, et qui semblent avoir été acceptées d'une certaine façon, pour contourner toute cette question des coûts et du recours aux tribunaux, etc. Je dois avouer que lorsque je suis allé à Washington, ce qui m'a le plus préoccupé concernait justement ce dont vous parlez, c'est-à-dire l'examen judiciaire. Pourtant, le comité semble être d'avis qu'il devrait y avoir—bien, je crois que je ne devrais dire «semble» parce qu'à mon avis il est sûr que, par le comité, il doit y avoir un certain examen indépendant. J'étais moi-même prêt à accepter un choix entre les tribunaux et un commissaire indépendant. J'ai simplement eu de nouveau l'impression que la majorité avait plutôt tendance à favoriser le recours aux tribunaux et j'ai alors proposé à plusieurs témoins d'avoir un agent d'information qui aurait, à titre confidentiel, accès à tous les documents. Ce serait comme un ombudsman. Il ne serait pas là pour plaider la cause d'une personne à qui on aurait refusé l'accès à un document, mais quiconque se verrait refuser l'accès à un document pourrait simplement écrire—sans qu'il existe de procédure officielle—peu expliquer qu'on lui a refusé l'accès à un document et peu demander qu'on étudie la question. L'agent d'information pourrait alors étudier le cas, examiner les documents sous serment de discrétion et aviser le gouvernement ou négocier avec lui. Il pourrait alors dire au gouvernement «Eh bien, je crois que vous pouvez permettre la divulgation de ce document», et en cas de refus du gouvernement, il pourrait alors dire au requérant que le gouvernement ne peut pas le lui communiquer, mais qu'à son avis il a le droit d'examiner ce document; ce serait alors à lui de décider s'il désire avoir recours aux tribunaux ou non; ou bien il pourrait aussi dire à cette personne «Voilà, je ne crois pas que vous ayez le droit d'accès à ce document; j'ai étudié la question et je suis

[Text]

was only after then that you went to the courts 98 per cent of the cases would be decided in a very informal, expeditious way, by an expert. So that would take away, really, the objections you have voiced today. It concerned me, and concerned the members of the Committee, about the judicial review.

Mr. Roberts: Would he only have the right to litigation if the information officer had said, yes, I think you should have access to it?

Senator Godfrey: No, I think that was another case. But it would be a pretty bold litigant who would go to the courts, because the information officer would be an expert on the matter. Now there could be a test case, because the information officer would not be infallible. If some association for some reason or other decided a particular matter was of such importance that they were not going to accept that and wanted to go on, then they would go on. But the ordinary individual would never go to the courts if he had been told by the expert that he was not going to get very far. He would actually see the document, too.

Mr. Roberts: I think this is a suggestion that we will want to consider very, very seriously.

Senator Godfrey: Were you aware of the suggestion before you came here this morning?

Mr. Roberts: Yes. I think it is rather similar to the suggestions made in the brief of the Press Gallery to this Committee.

Senator Godfrey: The Press Gallery was against judicial review in the end.

Mr. Roberts: I thought they provided for an access to the courts ultimately.

Senator Godfrey: Well, subject to correction, I think that is no. I am pretty positive.

Davidson Dunton, in a Canadian daily newspaper, described the person I am describing, and that appears in issue No. 48. There is a letter from him, November 7, 1975, and he describes:

The Commissioner would normally base his recommendations on the statement of criteria, exemptions and guidelines, but would have the power to recommend exceptions that he considers justified by the public interest . . .

You would weigh the two.

. . . keeping in mind the general objective of making "public as much factual information as possible consistent with the effective administration, the protection of the security of the state, rights to privacy and other such matters".

Now he goes one step further than I would in my suggestion. He says:

Before refusing any requests to produce papers, the government would be required to submit the matter to the Commissioner.

[Translation]

convaincu que vous n'y avez pas droit». Eh bien, cela préviendrait un grand nombre de problèmes. Selon moi, le comité avait l'impression que si le recours au tribunal ne survenait qu'après cette étape, 98 p. 100 des cas seraient réglés très rapidement et sans trop de formalités par l'expert. Cela détruit donc, en réalité, les objections que vous avez formulées aujourd'hui. Elles me faisaient remettre en question, à l'instar des autres membres du comité, le processus de l'examen judiciaire.

M. Roberts: Le requérant n'aurait-il alors de droit de recours que si l'agent d'information lui disait qu'à son avis, il devait avoir accès au document?

Le sénateur Godfrey: Non, il s'agit d'une toute autre affaire. Mais, bien audacieux serait celui qui s'adresserait au tribunal, car l'agent d'information serait un expert en la matière. Naturellement, cela pourrait donner lieu à une cause type, car l'agent d'information ne serait pas infallible. Une association qui, pour une raison ou une autre, prétendrait que son cas est trop important pour qu'elle accepte la décision et qui voudrait poursuivre l'affaire, serait libre de le faire. Mais le simple citoyen ne s'adressera jamais au tribunal si l'expert lui dit qu'il a très peu de chances de succès, à supposer que celui-ci ait pris connaissance du document, évidemment.

M. Roberts: Je pus vous affirmer que votre suggestion mérite d'être étudiée très attentivement.

Le sénateur Godfrey: Étiez-vous au courant de la suggestion avant de vous présenter ici ce matin?

M. Roberts: Oui. A mon avis, elle ressemble un peu à celle qui figurait dans le mémoire présenté au comité par la Tribune de la presse.

Le sénateur Godfrey: A toutes fins pratiques, celle-ci s'opposait au processus de l'examen judiciaire.

M. Roberts: Je croyais qu'elle prévoyait un recours au tribunal en dernier ressort.

Le sénateur Godfrey: Sauf erreur, je ne crois pas que ce soit le cas. J'en suis à peu près sûr.

Dans un article d'un quotidien canadien, le journaliste, Davidson Dunton a bien décrit la personne dont je parle. Cet article figure dans le numéro 48 de ce journal. Dans une lettre datant du 7 novembre 1975, il mentionne:

Normalement, le Commissaire fonderait ses recommandations sur l'énoncé des critères, d'exemptions et de lignes directrices, mais il pourrait également recommander des exceptions qu'il considère justifiées en raison de l'intérêt public . . .

Il lui faudrait soupeser les deux.

Tout en gardant à l'esprit l'objectif général de rendre public le plus grand nombre de documents possible, les principes de la saine administration, la sauvegarde de la sécurité de l'État, le droit à la vie privée, et ainsi de suite.

Sa proposition va plus loin que ma suggestion. Le journaliste poursuit:

Avant de décliner une demande de production de documents, le gouvernement serait tenu de soumettre l'affaire au Commissaire.

[Texte]

I would not go that far. I would just say that the government could refuse, and only if the person wanted to pursue the matter further would he then get in touch with the commissioner.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If I may intervene again at this point, my recollection is that a number of witnesses suggested this two-stage procedure which Senator Godfrey has just described. It may have been at Senator Godfrey's prompting, but my impression was that a number of people had . . .

Senator Godfrey: I was sort of thinking out loud and the more I suggested the more I convinced myself and managed to convince the witnesses. I guess that would be the fairer way of describing it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There is a fascinating proposal of the Canadian Federation of Agriculture for a judicial review process, for the right of the Prime Minister to overrule the judges, I think. That is very interesting.

Mr. Roberts: That was agriculture, was it not?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, the Canadian Federation of Agriculture.

Mr. Roberts: I would be interested in having the Committee's views on that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We would like to hear the Prime Minister's idea first.

Mr. Roberts: I am sorry, I do not know if a response to that is expected.

Senator Godfrey: No, I just wanted that to be taken seriously because I think it has been taken seriously by the Committee.

Mr. Roberts: I assure you that we will take it seriously as well.

Senator Godfrey: In case your advisers have not brought that to your attention in sufficient detail as I would like, I just wanted to make sure that before you start drafting any recommendations to Cabinet you will give that a little thought.

Mr. Roberts: Thank you.

Senator Godfrey: The other thing . . . you mentioned something about the security classification of government would not override provisions of law. I was just going to say that we had a very interesting proposal made by Don Wall of the Privy Council office in paper which he prepared and which was produced by Mr. Robinson of this Committee. What in effect he said was that before any government employee could maintain confidence that his document was top secret, secret, or whatever you want to use, confidential, whatever exceptions had been decided upon, he had to write the letter of the exceptions, that he just could not say this is confidential out of the air. He had to actually put 2 (a) or 3 (b) or something else that would pin him down. That would not be overriding the law. He would try to fit in his classification into the exception. I wondered if you had given that any consideration.

[Traduction]

Je n'irais pas aussi loin. Je m'en tiendrais à dire que le gouvernement pourrait refuser de produire le document, et ce n'est que lorsque la personne voulait poursuivre l'affaire, qu'elle pourrait s'adresser au Commissaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Permettez-moi de revenir sur ce point. Si j'ai bonne mémoire, un certain nombre de témoins ont proposé cette procédure à deux temps que le sénateur Godfrey vient juste de décrire. Ils l'ont peut-être fait parce que ce dernier les a poussés, mais j'ai l'impression que ces personnes . . .

Le sénateur Godfrey: Au début de mon intervention, je ne faisais que réfléchir à haute voix, et plus je parlais, plus je me convainquais moi-même et plus je tentais de convaincre les témoins. Je crois que c'est de cette façon qu'il serait plus juste de décrire la situation.

Le coprésident (M. Baldwin): La Fédération canadienne de l'agriculture a présenté une proposition fascinante en ce qui concerne le processus de l'examen judiciaire; elle a parlé d'un droit de suprématie du Premier ministre sur les juges. Cette proposition est très intéressante.

M. Roberts: Elle venait du milieu agricole, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. Baldwin): Exactement, plus précisément de la Fédération canadienne de l'agriculture.

M. Roberts: J'aimerais bien connaître l'opinion du comité à ce sujet.

Le coprésident (M. Baldwin): Il faudrait d'abord savoir ce que le Premier ministre en pense.

M. Roberts: Je regrette, mais je doute qu'il faille attendre sa réponse.

Le sénateur Godfrey: Je voulais simplement qu'on me prenne au sérieux; sauf erreur, le comité a porté beaucoup d'intérêt à cette question.

M. Roberts: Je puis vous assurer que nous porterons également grand intérêt à vos propos.

Le sénateur Godfrey: Au cas où vos conseillers ne vous auraient pas expliqué l'affaire autant que je l'aurais voulu, je voulais simplement m'assurer, avant que vous ne commenciez à rédiger vos recommandations au Cabinet, que vous y mettriez toute la réflexion voulue.

M. Roberts: Merci.

Le sénateur Godfrey: Vous avez mentionné en outre que l'imposition de la cote de sécurité du gouvernement ne devait pas aller à l'encontre des dispositions législatives. Je voulais simplement vous dire que nous avons eu une intéressante proposition de M. Don Wall, du Conseil privé à ce sujet. Cette proposition, contenue dans un document rédigé par M. Wall, a été présentée au comité par M. Robinson. Plus précisément, M. Wall soutenait qu'afin d'être bien sûr qu'un document ne soit pas indûment estampillé très secret, secret ou confidentiel, le fonctionnaire devrait consigner les raisons de l'exception qu'il a décidé d'appliquer au document, quelle qu'elle soit; ainsi, il ne pourrait imposer la cote «confidentiel» sans la justifier. En fait il a dû mettre 2(a) et 3(b) ou quelque chose d'autre qui permettait de se situer et qui ne passerait pas outre

[Text]

Mr. Roberts: Yes, I have thought about that. Perhaps I have misunderstood or misjudged some of the discussion in the Committee.

I had the impression that they were concerned that the classification system somehow would impede the application of the law, and obviously that is not the case. The law would impose its obligations on the classification system. It would not matter what had been stamped on it. The question would be in substance whether the document did or did not meet the exemption which Parliament had presented in the law.

It seemed to me that there was perhaps a possibility of misunderstanding about the inter-relationship between the classification system. In terms of administrative procedures, those who do the classifying of the documents or the exemptions are going to have to refer to which particular exemption they believe the document falls within. It seems to me that all that that implies is that the necessary revision of the administrative processes in relation to classification of documents will have to be undertaken.

Senator Godfrey: In other words, you agree in effect with Mr. Wall's suggestion that if you are going to classify a document as confidential, you have got to show on the document in some way—and I would like you to answer this without prompting from your administrative assistant over there.

Mr. Roberts: I was going to do exactly that until you said that.

Senator Godfrey: He turned white at the thought, I can see.

Mr. Roberts: If you do not mind, I will in a moment ask Mr. French to make a comment, and we do not always agree, you know. He sometimes has a divergence of opinion.

An hon. Member: you have ministerial responsibility.

Mr. Roberts: I believe in ministerial responsibility. I have never refused to take responsibility for those things that Parliament has charged me to be responsible for.

It seems to me, Senator, that if the exemptions are to be invoked, if that is the basis of the law, the system by which a document is withheld from a person in the public demanding it will have to be assessed in terms of what those exemptions say. It therefore seems to me that whoever does the classification is going to have to be able to defend his decision in terms of what the exemptions are as described.

Senator Godfrey: Oh, yes. I would agree with that, but that is a different thing than the original stamp which goes on long before anybody decides they want to have the document. Look at our famous case where the co-chairman of this committee wrote to the Clerk of the Privy Council and asked for certain information. He got a reply marked confidential which simply said, I acknowledge receipt of your letter of such-and-such a date, stamped confidential.

[Translation]

à la loi. Il essayait de faire en sorte que sa classification fasse partie des exceptions. Je me demande si vous avez pensé à cela.

• 1030

M. Roberts: Oui, j'y ai pensé. Peut-être ai-je mal compris ou mal jugé certains des propos qui ont été tenus en comité.

J'ai l'impression qu'il craignait que le système de classification n'entrave d'une façon ou d'une autre l'application de la loi, et à l'évidence ce n'est pas le cas. La loi impose ses contraintes au système, peu importe la classification adoptée. La question en substance serait de savoir si oui ou non le document pouvait être considéré comme une exemption prévue par le Parlement dans la Loi.

Il me semble que l'on pouvait peut-être mal comprendre les différents rapports entre le système de classification. Selon la procédure administrative, ceux qui s'occupent de la classification des documents ou des exemptions devront se référer aux exemptions particulières qui à leur avis s'appliquent aux documents en question. Il me semble que tout cela implique qu'il est besoin de revoir la procédure administrative en ce qui concerne la classification des documents.

Le sénateur Godfrey: En d'autres termes, vous êtes d'accord avec ce qu'a dit M. Wall à savoir que si vous voulez classer un document sous la cote «confidentiel» il faut que cela apparaisse d'une façon ou d'une autre sur le document—et je souhaiterais que vous me répondiez à ce sujet sans l'aide de votre adjoint administratif qui se trouve là-bas.

M. Roberts: C'était exactement ce que j'allais faire jusqu'au moment où vous l'avez dit.

Le sénateur Godfrey: Il a eu chaud, rien qu'à y penser.

M. Roberts: Si vous n'y voyez pas d'objection, je vais demander à M. French de prendre la parole dans un moment car vous savez, nous ne sommes pas toujours d'accord. Parfois nos opinions divergent.

Une voix: Vous avez les responsabilités d'un ministre.

M. Roberts: Je suis d'accord et je n'ai jamais refusé d'assumer les responsabilités que le Parlement m'a confiées.

Il me semble, sénateur, que si des exemptions doivent être invoquées, si cela est à la base de la loi, le système qui permet de retenir un document et d'empêcher qu'il soit divulgué devra être évalué compte tenu des exemptions en question. Il me semble en conséquence que peu importe qui se charge de la classification, cette personne devra être capable de faire valoir le bien-fondé de sa décision compte tenu des exemptions, comme on l'a décrit.

Le sénateur Godfrey: Oui, je suis tout à fait d'accord mais c'est quelque chose de tout à fait différent du cachet que l'on appose avant que quiconque décide de ce que l'on va faire du document. Prenez par exemple le cas très connu du coprésident de ce comité qui a écrit au greffier du conseil privé pour lui demander certains renseignements. Il a reçu une réponse sur laquelle figurait le cachet confidentiel alors que les renseignements qui étaient consignés se bornaient à un simple accusé de

[Texte]

I would suggest that it would not be a bad idea that he would have to exercise his brain a little further and figure out which exception that applied to before he put the stamp of confidential on it, and not wait until after somebody said, I would like to see that document, before he would figure out, now where can I squeeze this in?

Mr. Roberts: Well, now I am not sure, because it seems to me that in terms of time and expense, would not the appropriate time to make a judgment about the document be when it is asked for, rather than spend a lot of time and effort judging a whole range of documents that nobody ever does ask for?

I suppose, too, that over the passage of time the effect of a document might very well change. Something might be contrary to the public interest in 1978 but might not be so in 1983 or 1984. So it would seem to me that there is some advantage. I can see making a case for the argument that the assessment of the document should be made at the time it is called for rather than early.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would like to put in a postscript here to what Senator Godfrey says. It was even worse than what he said because the letter that we got marked confidential not only said that the Clerk of the Privy Council had received our letter, but it also said that the information would be available next week or something of that sort, and when the information arrived it was not marked confidential. But the letter saying that we would get the information in about a week was marked confidential. I am afraid I twitted the Clerk of the Privy Council about this when I saw him a little later and he had the grace to look a little embarrassed.

• 1035

Senator Godfrey: Mr. Chairman, surely—just this and then I will let somebody else have the floor—if a stamp is put on a document saying confidential or something, at that particular moment there must be some justification although, as I understand it, changing conditions could either make it not confidential in the future or confidential, but at the time the stamp is put on by some bureaucrat surely he must exercise that brain of this decide why it is confidential.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Are you not putting the question there?

Senator Godfrey: And then put on the number.

Mr. Roberts: In a sense, the intention of legislation is, if you like, to reverse the thought process of the public servant. If the basic thrust is that everything should be open and then there are exemptions to that, then the predisposition is to do so. At the present time I suspect—I cannot get into the motivation of the public servants that make the decisions—that when in doubt they stamp it confidential since the thing that will get you into trouble is producing public documents which should not be produced rather than holding back documents which

[Traduction]

réception de la lettre, à une telle date avec le cachet confidentiel.

Je pense que ce ne serait pas une mauvaise idée que le préposé fasse travailler ses méninges un peu plus et essaie de se rendre compte quelle exception s'applique avant d'apposer le cachet confidentiel sur un document et de ne pas attendre que quelqu'un lui demande de voir le document avant d'essayer de trouver l'endroit où il faut le classer!

M. Roberts: Je n'en suis pas si sûr, parce qu'il me semble que compte tenu du temps et des dépenses, ne serait-il pas plus opportun de porter un jugement sur un document au moment où on demande de le produire plutôt que de consacrer pas mal de temps et d'efforts pour juger de toute une gamme de documents auxquels personne ne s'intéressera peut être jamais!

Je crois aussi qu'à la longue, la cote d'un document peut changer. En effet, quelque chose peut-être contraire à l'intérêt public en 1978, mais il se peut que cela ne soit plus le cas en 1983 ou 1984. Ainsi, il me semble qu'il y ait là certains avantages à évaluer un document au moment où on en fait la demande plutôt que par anticipation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je voudrais ici ajouter quelque chose à ce que le sénateur Godfrey a dit. C'était même pire que ce qu'il a dit parce que la lettre que nous avons reçue portait le cachet «confidentiel», en plus de consigner l'accusé de réception du greffier du conseil privé, on pouvait également y lire que les renseignements que nous avions demandé nous seraient envoyés la semaine prochaine ou quelque chose du genre et lorsque nous les avons reçus ils ne portaient pas le cachet confidentiel. Par contre, la lettre qui nous avisait que nous allions recevoir ces renseignements dans une semaine portait, elle, le cachet confidentiel. Je crains avoir quelque peu ridiculisé le greffier du Conseil privé lorsque nous sommes vus après et il paraissait quand même un peu embarrassé.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, sûrement... juste un mot et je passerai la parole à quelqu'un d'autre. Si à un moment donné, un document porte la mention «confidentiel» ou quelque chose de ce genre, il faut qu'il y ait une certaine justification. Si j'ai bien compris, il peut être divulgué au public à la suite de certains changements, mais au moment où un bureaucrate tamponne cette mention, il doit utiliser sa matière grise pour décider pourquoi le document doit être confidentiel.

Le coprésident (M. Baldwin): S'agit-il d'une question?

Le sénateur Godfrey: Puis agir en conséquence.

M. Roberts: Dans un certains sens, le but de la loi est pour ainsi dire d'inverser le cheminement de la pensée du fonctionnaire. Si la règle essentielle est que tout doit être ouvert et qu'il y a des exemptions, il faut alors la respecter. À l'heure actuelle, je le crains, je ne peux pas me mettre à la place des fonctionnaires qui prennent des décisions, que dans le doute, ils temponnent la mention «confidentiel», car ce qui vous attire des ennuis, c'est le fait de divulguer des documents qui ne devraient pas l'être et non de garder secrets ceux qui ne

[Text]

should not be produced. Now if you reverse, if you like, the bias of decision by saying basically everything is open other than those that you could fit into these categories then presumably, or at least I would hope, you would have a rather different attitude of the public servant in looking at the document. If not, then you have the process for review to ensure that the exemptions are applied precisely and are not used as grab-all. That is really, in a way, to overcome that kind of attitude, which is one of the major purposes of the legislation.

Senator Godfrey: I do not want to speak for the other members of the Committee but I am certainly firmly of the opinion myself that in order to reverse the thought process of the bureaucracy there has to be some ultimate right of appeal to some outside body which is enforceable otherwise you will not change the general attitude.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You are inferring that there are thought processes, Senator.

Senator Godfrey: Well, my criticism as you remember in the instances that I have mentioed have been really senior bureaucrats who have been reluctant to produce documents even when the Minister or, in one case, the Prime Minister told them. We have the case of the Don Wall report which was published in April of 1974, I think it was. The Prime Minister told Mr. Robertson to release it to this Committee in October of 1974, but he waited until he appeared before this Committee in June of 1975 before he gave us the document and we could not even cross-examine him on it because we did not even have a chance to read it before hand.

Mr. Roberts: Mr. Chairman, what the Senator is doing obviously is pointing out the need for this kind of legislation. If I did not think that there was a need for this kind of legislation I would not be here before you today.

I am not aware of the history of this incident that you have revealed, and I have no doubt that your description of it is a complete and accurate one but even if that were not to be the case I am sure there are other incidents which would make exactly the same point, that there is a need for freedom of information legislation and one of the essential parts of that must be a commitment that everything shall be available unless it meets what I would hope would be rather precisely drafted exemptions. Your story, and I know there are others that I could indicate myself, indicates that without legislation of that nature it is unlikely that we will have the openness in the provision of documents that I very much want to see and I know the members of the Committee want to see. Do not ask me to defend the public servants on the particular case that you have described.

Senator Godfrey: No, I would not do that.

Mr. Roberts: On the general question, I am on your side rather than on the side of holding back.

Some hon. Members: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am sure Mr. Hnatyshyn will want to pursue at that point a very interesting issue he had before about the documents in the time of the Gagenko

[Translation]

devraient pas l'être. Par contre, si l'on procède de façon inverse, c'est-à-dire que si l'on décide qu'en principe tous les documents, sauf probablement ceux qui entrent dans certaines catégories, doivent être divulgués, le fonctionnaire qui étudie le document aura, du moins je l'espère, une attitude tout à fait différente. Dans le cas contraire, il faudra procéder à une révision pour que les exemptions soient appliquées de façon précise et qu'on n'y ait pas recours à tout bout de champ. Dans une certaine mesure, l'un des principaux buts de la loi est d'abolir cette attitude.

Le sénateur Godfrey: Je ne parle pas au nom des autres membres du Comité mais personnellement je suis convaincu que pour inverser le cheminement de la pensée de la bureaucratie, il faut que les gens puissent finalement interjeter appel devant un organisme extérieur investi du pouvoir exécutif. Autrement, on ne changera pas l'attitude générale.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous laissez entendre, sénateur, qu'il y a des cheminements de pensée.

Le sénateur Godfrey: Comme vous vous souvenez dans les exemples que j'ai mentionnés, la critique que je formule est la suivante: il y a des cadres supérieurs, des bureaucrates, qui étaient peu disposés à divulguer des documents même si le ministre, et dans un cas, le premier ministre, leur a dit de le faire. Nous avons le cas du rapport *Don Wall* qui a été publié en avril 1974, je crois. Le premier ministre a demandé à M. Robertson de le divulguer au Comité en octobre 1974, mais il a attendu sa comparution devant ce Comité en juin 1975 pour nous les communiquer et nous n'avons même pas pu l'interroger sur ce document, car nous n'avons même pas pu le lire au préalable.

M. Roberts: Monsieur le président, le sénateur fait manifestement sentir que ce genre de loi est nécessaire. Si je pensais qu'elle ne l'est pas, je ne serais pas parmi vous aujourd'hui.

Je n'étais pas au courant de l'incident que vous avez révélé et je ne doute pas que la description que vous en avez donnée est exhaustive et précise. Mais si ce n'était pas le cas, je suis sûr qu'il y a d'autres incidents qui prouveraient exactement le même point, à savoir qu'une loi sur la liberté d'information s'impose; l'un des premiers pas, c'est de s'engager à tout révéler à moins qu'il s'agisse d'un document entrant dans la catégorie des exemptions qui sont, je l'espère, bien définies. D'après votre histoire, et j'en connais d'autres que je pourrais citer, sans une loi de cette nature, il est peu probable que les documents que j'aimerais beaucoup consulter et je sais que les membres du Comité veulent également les consulter, nous soient divulgués. Ne me demandez pas de défendre les fonctionnaires dans le cas particulier que vous avez mentionné.

Le sénateur Godfrey: Non, je ne le ferai pas.

M. Roberts: Dans l'ensemble, je suis, comme vous, d'avis qu'il ne faut pas garder secrets les documents.

Des voix: Bravo.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suis sûr que M. Hnatyshyn a encore des choses très intéressantes à nous dire à propos des documents qui au moment du cas Gasenko auraient dû être

[Texte]

case which were due to be released, but some public servant put them back into the dungeons for another eight years, which is right on the same issue. I am not inviting you, mind you, Mr. Hnatyshyn. Do whatever you want, but it is the same thing.

Mr. Roberts: I am certainly glad you are not doing that, Mr. Chairman.

Mr. Hnatyshyn: Well, you have taken away my second question. I am a little apprehensive, Mr. Chairman, to try to defend the judiciary in view of the fact that Mr. Baldwin is here and, of course, he is now in the middle of being accused of interfering with the judicial process; some question also arises as to whether or not the Associate Chief Justice in Quebec is attempting to interfere with the political process. But I wanted to deal with three aspects . . .

• 1040

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That will be the next interesting episode at 3 o'clock this afternoon.

Mr. Hnatyshyn: But the points that I wanted to raise and deal with essentially are: first, the whole question of judicial review and the attitude of the government as they relate to the independent assessment of requests for information; second, to deal with the cost aspect that you have raised; and finally, to try to get some information from you as to the exact intention of the government relating to the process of bringing forward a bill, which, I understand, is your intention after you hear from us by way of report.

Senator Godfrey has raised, I think, some observations out of the green paper which caused me some concern, not with respect to the real enthusiasm that the government has with respect to independent assessment—I think it was a quotation from Senator Godfrey—but more important from the point of view of whether or not the government is really convinced they want to have an independent assessment made which is binding upon the government rather than the form. That is to say, it seems to me the same principle and the same criticism could apply whether you have an information administrator—a creature of Parliament—or whether you have a judicial officer assessing applications in the final analysis as to whether or not they should be accepted.

What I would like to hear from the Minister is a clear and unequivocal statement, this morning if possible, that he accepts without reservation, equivocation or alteration the proposition that freedom of information legislation brought forward by the government, which in effect and in fact will provide for independent decision being made which is not capable of being reversed by the executive. What I am getting at here, is that we can argue about whether or not the judiciary should be the final arbiter, or we could say, well, we will have a creature of Parliament, an information administrator, an information “ombudsman”, whatever you want to call this person. This seems to me a very important basic principle to determine right now to assist us in making a recommendation as to whether or not the government really does believe—as is stated in there—that there is some constitutional impediment

[Traduction]

divulgués mais que certains fonctionnaires ont mis sous clé pendant huit ans; il s'agit exactement du même problème. Je vous invite à prendre la parole, Monsieur Hnatyshyn. Faites comme bon vous semble, mais il s'agit de la même chose.

M. Roberts: Je suis certes content que vous ne le fassiez pas, monsieur le président.

M. Hnatyshyn: Vous avez devancé ma seconde question. Monsieur le président, j'ai un peu peur d'essayer de défendre l'appareil judiciaire, étant donné que M. Baldwin est présent et qu'il est naturellement accusé d'entraver la processus judiciaire; il s'agit également de savoir si le juge en chef adjoint au Québec essaie d'entraver le système politique. Mais je voulais parler de trois aspects . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Cela constituera le prochain épisode intéressant à 15 heures.

M. Hnatyshyn: Mais voici ce dont je voulais traiter essentiellement: tout d'abord, la question de l'examen judiciaire et de l'attitude du gouvernement face à l'évaluation indépendante des demandes de renseignements; deuxièmement, l'aspect financier dont vous avez parlé, et finalement, vous soulever des renseignements sur l'intention exacte du gouvernement face au processus de présentation du projet de loi qui, si je comprends bien, est également la vôtre une fois que vous aurez reçu nos rapports.

Le sénateur Godfrey a soulevé des points à propos du Livre vert, qui me préoccupent, non pas quant à l'enthousiasme réel du gouvernement vis-à-vis de l'évaluation indépendante—c'était une citation du sénateur Godfrey—mais quant au fait de savoir et c'est plus important si le gouvernement veut réellement faire faire une évaluation indépendante et exécutoire. C'est-à-dire, le même principe et les mêmes critiques pourraient s'appliquer, que vous ayez un administrateur de l'information—une création du Parlement—ou que vous ayez un juriste qui évalue les demandes dans l'analyse finale pour savoir si on devrait les accepter.

Je voudrais entendre le ministre dire d'une manière nette et précise, ce matin, si possible, qu'il accepte sans réserves ou modifications, la loi sur la liberté d'information proposée par le gouvernement, qui en fait prévoiera une prise de décision indépendante non susceptible d'être infirmée par le gouvernement. Voilà où je veux en venir: On peut contester le fait que le corps judiciaire constitue l'arbitre final et tout aussi bien dire: “Nous aurons une création du Parlement, un administrateur des renseignements, un ombudsman des renseignements, quelque soit la manière dont vous voulez l'appeler. C'est un principe de base à définir tout de suite pour nous permettre de faire des recommandations sur le fait de savoir si le gouvernement croit réellement—comme cela a été mentionné—qu'il y a, dans notre régime parlementaire, une entrave constitutionnelle à la proposition que le gouvernement soit lié par la décision en question.

[Text]

ment in our parliamentary system against the proposition that the government will be bound by the decision.

Possibly the Minister will want to answer that specific question. Then I can deal with some reasons why I think the proposition at least was put forward by Senator Godfrey on a number of occasions and other witnesses, and so on, with respect to the intermediate step. And the final judicial review, if necessary, is maybe the appropriate way in which to handle this whole problem. But I am curious to know whether or not the government feels that our system of government does not lend itself to an unequivocal decision being made which is binding upon not only the government but the Prime Minister and everyone in that Cabinet, on a decision made by whom—ever the government decides to make the final arbitrar.

Mr. Roberts: Well, the answer, I am afraid, will not be a simple yes or no but it will require some explanation.

I should make it clear—I thought perhaps I had made it clear in discussing with Senator Godfrey the nature of the green paper and the white paper—that I cannot give you the assurances about the government's view as opposed to my views up to the moment because, as I indicated to the Committee, it is our intention to go to my colleagues in the Cabinet now with proposals. But until those proposals have been assessed by the Cabinet and some decision reached, it is not possible for me to tell you what the government's view is. That is the point I was trying to make in relation to the green paper. The green paper was a document which did not embody policy decisions, as a white paper would have, as to what the government stood for. It was a green paper. I argued, I think in contradistinction to Senator Godfrey, that it was properly a green paper and not a white paper because it did not embody a government policy, it embodied proposals for discussion. So in a literal sense, there is not a government policy yet. That government policy will flow out of the proposals I make to my Cabinet colleagues and if I were in a position to give you the definitive answer that you want to that rather long question, then, in effect, I would have preempted the report of this Committee because the government, then, would have a policy to which it was staunchly committed in a hard and fast way based upon one of if not the essential bases of a policy position.

• 1045

So I have to say that the government has not come to a determined view yet, but that we will be doing so, I hope, fairly quickly. We will be doing so on the basis of the proposals that I make to Cabinet, which will be presented within the context of or with a strong regard for the conclusions that this Committee comes to. So I cannot give you a definitive answer about the government's viewpoint and my colleagues would likely reproach me if I tried to do so by saying that, in fact, there has not yet been a collective Cabinet decision as to what our decision should be.

In terms on my own view, I am personally committed to bringing forward legislation and I am convinced that an independent review process will be necessary, if only in terms

[Translation]

Le ministre voudra peut-être répondre à cette question. Ensuite je pourrais continuer en sachant pourquoi la loi a été proposée, à plusieurs reprises, par le sénateur Godfrey et autres témoins, au sujet de l'étape intermédiaire. L'examen judiciaire final, si nécessaire, est peut-être la façon appropriée de régler le problème. Mais je suis curieux de savoir si le gouvernement n'estime pas se prêter à une décision intransigeante, qui le lie, non seulement lui mais encore le premier ministre et chaque membre du Cabinet pour une décision prise par un arbitre final choisi par le gouvernement.

M. Roberts: Eh bien, j'ai bien peur de ne pas pouvoir répondre par oui ou par non.

Je voudrais préciser—je pensais l'avoir déjà fait en discutant de la nature du Livre vert et du Livre blanc avec le sénateur Godfrey—que je ne peux vous donner la position du gouvernement par rapport à la mienne, pour le moment, car, comme je l'ai indiqué au Comité, nous avons l'intention d'aller soumettre des propositions à nos collègues du Cabinet. Tant qu'il ne les aura pas évaluées et pris de décision, je ne peux vous donner la position du gouvernement. C'est ce que je j'essayais de vous dire au sujet du Livre vert. Ce dernier n'est pas un document qui englobe de décisions de politique concernant la position du gouvernement (contrairement au Livre blanc). C'était le Livre vert. J'ai contesté,—et j'étais en contradiction avec le sénateur Godfrey je pense—que ce soit exactement un Livre vert et non pas le Livre blanc, parce qu'il n'incluait pas de politique gouvernementale, mais des propositions de discussion. Donc, dans un sens littéral, le gouvernement n'a pas pour l'instant une politique. Cette dernière découlera des propositions que je ferai à mes collègues du Cabinet et, s'il m'était possible de vous donner la réponse précise que vous désirez sur cette question plutôt élaborée, j'aurais en effet préempté le rapport du comité car le gouvernement aurait alors adopté une politique dans laquelle il serait fermement engagé, de façon inflexible, en se fondant sur une, sinon sur les bases essentielles d'une position en matière d'une politique.

Je dois donc dire que le gouvernement n'a pas pour l'instant d'opinion arrêtée, mais j'espère que nous adopterons très rapidement une position à cet égard. Nous nous prononcerons en nous fondant sur les propositions que je fais au Cabinet et qui seront présentées dans le contexte des conclusions auxquelles aboutira le comité, ou en en tenant grandement compte. Il ne m'est donc pas possible de vous donner une réponse précise sur le point de vue du gouvernement et, si j'avais essayé de le faire, il est probable que mes collègues me le reprocheraient en déclarant qu'en fait il n'y pas eu encore de prise de position collective du Cabinet relativement à ce que doit être notre décision.

Pour ce qui est de ma propre opinion je me suis personnellement engagé à présenter une mesure législative et je suis convaincu qu'un processus de révision indépendant sera néces-

[Texte]

of public credibility. I think ministers would genuinely and honestly try to apply the exemptions as Parliament intended them to be applied and I think the public's concern for this would lead to the belief that not only must they do so as honestly and carefully as they can, but the process must also be seen to be one in which they do, therefore some form of independent review of their decision must be envisaged.

Now, I have said that I have some difficulties and I have tried to explain why, with the judicial review process. The Green Paper does describe the problems of ministerial responsibility at considerable length. Today in my remarks I did not really use the doctrine of ministerial responsibility as an argument against judicial review. The arguments which I brought forward were in terms of costs, delay, coherence or consistency with the other approaches being taken in the Human Rights Act, the Ombudsman Act and so on, and the desirability, perhaps, of having consistent process rather than diverse courts pronouncing on it.

Senator Godfrey has suggested another approach which might combine the benefits of both worlds. I am going to have to reflect on those things. I am not in a position to be able to announce them today. If I did I would be announcing a policy which the Cabinet has not, at least not yet, agreed to. I am not trying to escape your question but, in terms of the process, that is where we stand at the present time.

Mr. Hnatyshyn: Well, I do not want to commit you personally then more than you want to be committed, but it seems to me that you personally, as I understand your response, are inclined to the proposition that I put to you, with regard to the recommendations which you will be making, and that is to say that you accept that in order to have a truly valid freedom of information, a truly valid freedom of information legislation, that you would, personally, opt for an independent review which would bind the executive.

Mr. Roberts: I am a bit worried about the implications of the wording and how precise we are being here. As I said in relation to judicial review itself, I have not come to final determination, but my inclination is certainly for an independent review process. In my view, I believe, when I reflect on it even more, I will come to the conclusion that public acceptability will require such an independent review process. It would be desirable not only in terms of substance but also desirable in terms of the public perception of how the process works. I am not sure whether you are implying in the last part of your phrase that this would necessarily involve the right to over-ride all ministerial decisions in this area, and in every area of the position to compel, contrary to the considered view of the government, delivery of all documents. That is something I would like to reflect on more before I made a decision.

[Traduction]

saire, ne serait-ce qu'en raison de la crédibilité publique. Je pense que les ministres s'efforceront sincèrement et honnêtement d'appliquer les exemptions dans l'optique souhaitée par le Parlement et je crois que l'intérêt du public à cet égard nous obligera à adopter comme attitude que les ministres doivent non seulement s'acquitter honnêtement et soigneusement de leur tâche dans la mesure où ils le peuvent, mais également le faire de façon bien évidente. En conséquence, il est nécessaire d'envisager une procédure de révision indépendante de leur décision.

J'ai maintenant déclaré que j'éprouve quelques difficultés et j'ai essayé d'en donner les raisons, sur le plan du processus de contrôle judiciaire de la validité des actes législatifs. Le Livre vert décrit longuement les problèmes de la responsabilité ministérielle. Aujourd'hui dans mes remarques, je n'ai pas vraiment fait valoir la doctrine de la responsabilité ministérielle en tant qu'argument contre le contrôle judiciaire de la validité des actes législatifs. Les arguments que j'ai présentés avaient trait aux coûts, aux délais, à la cohérence ou à la suite logique par rapport aux autres approches adoptées dans la loi sur les droits de la personne, la loi sur l'Ombudsman, etc, et peut-être à l'opportunité de disposer d'un processus logique plutôt que d'avoir divers tribunaux se prononçant sur la question.

Le sénateur Godfrey a proposé une autre façon d'aborder le problème qui pourrait combiner les avantages des deux principes. Je vais devoir réfléchir à ces choses. Il ne m'est pas possible de me prononcer aujourd'hui. Si je le faisais, j'annoncerai une politique sur laquelle le Cabinet au moins n'est pas encore parvenu à un consensus. Je n'essaie pas d'esquiver vos questions, mais, en ce qui concerne le processus, telle est la situation à l'heure actuelle.

M. Hnatyshyn: Je ne veux pas vous en faire dire plus que nous ne voulez en dire pour l'instant, mais il me semble que, d'après vos réponses, que vous êtes personnellement favorable à la proposition que je vous ai exposée, en ce qui concerne les recommandations que vous ferez, c'est-à-dire que vous acceptiez et vous opteriez personnellement pour un contrôle indépendant qui lierait l'exécutif afin d'avoir une liberté d'information vraiment valable, et une législation dans ce domaine qui le serait aussi.

M. Roberts: Je suis un peu préoccupé des implications du libellé et du degré de précision dont nous allons faire preuve. Comme je l'ai déclaré en ce qui concerne le contrôle judiciaire lui-même, je n'en suis pas venu à une décision définitive, mais je penche certainement en faveur d'un processus de contrôle indépendant. À mon avis, plus je réfléchirai à la chose, plus il me semblera évident que l'acceptabilité publique exigera un tel processus de contrôle indépendant. Cela serait souhaitable non seulement en fonction de la substance mais également de la perception qu'a le public du processus. Je ne suis pas certain que vous supposez dans la dernière partie de votre intervention que cela impliquerait nécessairement le droit d'annuler toutes les décisions ministérielles dans ce domaine et dans chaque sphère de la disposition de s'astreindre, contrairement à l'opinion motivée du gouvernement, à communiquer tous les docu-

[Text]

Mr. Hnatyshyn: I think the point I want to make and leave with you is that, though it may appear to be a very subtle distinction, everyone at this table, I am sure, would make the statement that if we were in favour of freedom of information legislation we would all receive the appropriate accolades, either electorally or subelectorally. But it is a very important distinction, in my estimation, and a very important and fundamental question that has to be resolved very quickly because, if you do not accept the proposition that this independent authority is going to have the right to determine finally whether there is going to be freedom of information, I think we are going to have what appears to be freedom of information legislation without any real teeth in it that will make the proposition applicable in Canada as it is in other jurisdictions.

So the point I am making to you is that once you start hedging on whether or not the executive is going to be bound by this, then, of course, once you open up any loopholes, you are back essentially to the situation we are in now. We are virtually in no different a situation than we now have except that we have some sort of recurring costs and we have people coming forward and asking for information but the government always knows that, in the final analysis, it has the right to reject an application.

The second point I wanted to make . . .

Mr. Roberts: May I respond to that one first?

Mr. Hnatyshyn: Surely.

Mr. Roberts: I hope that I am not in a confrontation or a debate with you but I am not sure your argument is ultimately valid. First of all, I think we can make tremendous progress. We may have to do so by steps rather than all at once. But if you look at the American process, under their Freedom of Information Act there are matters that are specifically authorised under criteria established by an executive order to be kept secret in the interests of national defence or foreign policy. I do not think one would argue that because that power exists in the executive in relation to those restrained matters the United States Freedom of Information Act has not been helpful and has not moved ahead. If you are suggesting that there are no areas in which the executive should, on the basis of its own decision, be able to hold back documents, if that is the position you are taking, I do not know that there are many jurisdictions that do not accept that there are some areas—they may be very narrowly defined—in which the executive must come to a determination of whether that document can be released or not.

That is one concern, but the other is that I do not think it is fair to say that if you have that kind of provision the rest of the freedom of information legislation becomes meaningless. I would not agree with that at all. I think there are steps that

[Translation]

ments. Il s'agit d'un point sur lequel j'aimerais réfléchir plus à fond avant de prendre une décision.

• 1050

M. Hnatyshyn: Je crois que le point que je veux faire ressortir et nous laisser le soin d'y réfléchir est que bien que cela puisse sembler une distinction très subtile, tous ceux assis autour de cette table, j'en suis convaincu déclareraient que si nous étions en faveur d'une loi sur la liberté d'information, nous aurions tous droit à des preuves tangibles de remerciements de la part tant de nos commettants que d'autres milieux. Mais il s'agit à mon avis d'une distinction très importante et d'une question fondamentale tout aussi importante qui doit être résolue très rapidement parce que si vous n'acceptez pas la proposition voulant que cette autorité indépendante se voit conférer le droit de déterminer s'il y aura finalement une liberté d'information, je crois que nous aurons ce qui semble être une loi sur la liberté d'information sans aucune force permettant de l'appliquer au Canada comme c'est le cas pour d'autres juridictions.

Ce que je veux dire, c'est que dès que vous commencez à vous demander si l'exécutif sera ou non lié par cela, il est alors normal que dès que vous cherchez des échappatoires, vous revenez essentiellement à la situation dans laquelle nous nous trouvons à l'heure actuelle. La situation serait à peine différente de celle que nous vivons à l'heure actuelle hormis que nous avons dans une certaine mesure des dépenses périodiques et que des personnes s'adressent à nous afin d'obtenir des renseignements mais que le gouvernement sait qu'il a finalement le droit de refuser de les communiquer.

Le deuxième point que j'aimerais soulever . . .

M. Roberts: Puis-je répondre tout d'abord au premier point?

M. Hnatyshyn: Bien sûr.

M. Roberts: J'espère ne pas m'engager dans un débat avec vous mais je ne suis pas convaincu que votre argument soit valable. En tout premier lieu, je crois que nous faisons des progrès énormes. Peut-être devons-nous y aller par étape plutôt que radicalement. Si vous jetez un coup d'œil de l'autre côté de la frontière, aux États-Unis aux termes de leur Loi sur la liberté d'information il y a des questions dont le secret est précisément autorisé en vertu de critères fixés par un décret-loi et ce, dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère. Je ne crois pas qu'on puisse dire que parce que ce pouvoir a été conféré à l'exécutif à l'égard de ces questions restreintes, la Loi américaine sur la liberté d'information a été inutile et n'a pas progressé. Si vous prétendez qu'il n'existe aucun domaine où l'exécutif devrait, en se fondant sur sa propre décision, être en mesure de refuser de communiquer des documents, s'il s'agit de votre position, je ne connais aucune juridiction qui n'accepte pas qu'il existe certains domaines—ils peuvent être très étroitement définis—où l'exécutif doit s'ingérer afin de déterminer si un document doit ou non être communiqué.

En outre, je ne crois pas qu'il soit juste de dire que si vous insérez ce type de disposition, le reste de la loi sur la liberté de l'information ne signifie plus rien. Je ne serais pas du tout d'accord avec ce point. Je crois que certaines mesures pour-

[Texte]

can be made even if they would not be the ultimate objective you have so fully described. It does not seem to me in that sense that it is an all-or-nothing proposition. We can advance considerably, I believe, even if we do recognize that there are some areas, which may be very narrowly delineated, in which there will still be the necessity for an executive decision about whether the public interest is met by disclosure or not.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): For the record—it is left undisturbed in this respect. With regard to the United States, is it not correct—or maybe you might like to seek advice on that—that after the case of Patsy Mink, the Congresswoman from Hawaii, the Act was changed in 1974 to provide, though it is quite true those exemptions would be available that you mentioned—national defence—but that the court reserved the right to examine the document to see if the classification had, in fact, been properly made under the executive order.

• 1055

Mr. Roberts: Yes. Mr. French is certainly more expert on the legislation than I am at this point.

Mr. French: The answer is, yes, that is correct, the court can look behind, even in a national security case.

Mr. Hnatyshyn: Thank you, Mr. Baldwin, for raising that. I think it is pretty fundamental to a valid freedom of information legislation that there is some process. I wanted to sort of discount, if I could, from your own personal point of view any suggestion that there is any sort of constitutional or other impediment against that process in our system. Because I think if that argument is used, and I hope that we can dismiss that today, if at all possible, then of course it sort of clouds the issue a bit, in my view, because I am inclined to agree with the Canadian Bar Association conclusion in that regard. There are so many instances. If we are going to start talking in terms of because the judiciary is ill equipped to assess social, political and economic matters, it would virtually do away with a very large part of their deliberations, I am afraid—that if you applied that particular statement in the Green Paper, the case that I referred to at the outset, clearly under the Official Secrets Act a certain Chief Justice, in his decision with respect to Peter Treu, was dealing with all of those matters, in coming to the conclusion rightly or wrongly that Peter Treu had broken the Official Secrets Act. So I do not think there are very many pieces of litigation vis-à-vis the government and the validity of government legislation, regulation or otherwise, and a judge does not face that particular consideration. To suggest that, somehow, the judiciary is not the appropriate final arbiter as opposed to an information administrator or ombudsman or whomever strikes me as being an artificial argument and not sustainable.

Mr. Roberts: Yes. I would on some occasion be prepared to argue with you about it, but more as an ex-political scientist in confrontation with a lawyer about what the courts are good at doing and what they are not good at doing. We might have some disagreements as to what they are good at doing and

[Traduction]

raient être prises même si elles ne cadraient pas avec l'objectif ultime que vous avez si bien décrit. Il ne me semble pas en ce sens qu'il s'agisse de choisir entre tout ou rien. J'ai l'impression que nous pouvons progresser considérablement même si nous reconnaissons qu'il existe certains domaines, peut-être même très étroitement décrits, au sujet desquels il faudra toujours demander l'avis de l'exécutif lorsqu'il s'agira de savoir si l'on respecte ou non l'intérêt public en les divulguant.

Le coprésident (M. Baldwin): Quant au compte rendu, l'enregistrement, il demeure inchangé à cet égard. En ce qui concerne les États-Unis, n'est-il pas exact—ou peut-être voudrez-vous obtenir l'avis de quelqu'un à ce sujet—qu'après l'affaire Patsy Mink, l'Hawaïenne membre du congrès, la loi a été modifiée en 1974 afin d'inclure, bien qu'il soit assez vrai que ces exemptions existaient—la défense nationale—mais que le tribunal s'est réservé le droit d'étudier le document afin de voir si la cote de sécurité avait, de fait, été correctement attribuée aux termes du décret-loi.

M. Roberts: Oui, M. French en connaît certainement plus que moi sur la loi à ce stade.

M. French: La réponse est oui. C'est exact, les tribunaux peuvent effectuer un examen rétroactif, même lorsqu'il s'agit d'une affaire de sécurité nationale.

M. Hnatyshyn: Merci, M. Baldwin, d'avoir soulevé ce point. Je pense qu'il est assez fondamental, pour avoir une loi valable sur la liberté d'information, qu'il y ait un processus donné. Je voulais plus ou moins écarter—si c'est possible d'après vous—toute suggestion comme quoi il y a, dans notre système, une entrave constitutionnelle ou autre du processus en question. Parce que j'estime que si l'on utilise cet argument—et j'espère qu'on pourra en finir avec cela aujourd'hui si possible—dans ce cas, la question se trouve quelque peu assombrie à mon avis, car j'aurais plutôt tendance à tomber d'accord avec la conclusion de l'Association du barreau canadien à cet égard. Il y a tellement d'exemples. Si nous commençons à parler de questions sociales, politiques et économiques parce que le système judiciaire est mal équipé pour les évaluer, une grande partie des délibérations serait supprimée. J'ai bien peur que, si l'on applique ce propos au Livre vert, l'affaire dont j'ai parlé tout à l'heure relève manifestement de la Loi sur les secrets officiels. Il est certain que le juge en rendant sa décision au sujet de Peter Treu, traitait de ce sujet lorsqu'il en est venu à la conclusion à tort ou à raison que Peter Treu avait effectivement violé la loi en cause. Donc, je ne pense pas qu'il y ait matière à litige vis-à-vis du gouvernement quant la validité de la loi, du règlement ou autre et le juge n'a pas à en tenir compte. Dire que, en quelque sorte, l'ordre judiciaire ne constitue pas l'arbitre final approprié par rapport à l'administrateur de l'information, à l'ombudsman ou autre me semble être un argument artificiel et indéfendable.

M. Roberts: Oui, je serais prêt à l'occasion à en discuter avec vous, mais davantage en tant qu'ex-expert en sciences politiques vis-à-vis d'un avocat pour voir ce qui est de la compétence des tribunaux et ce qui ne l'est pas. Nous pouvons d'ailleurs ne pas nous entendre là-dessus, ainsi que sur ce qu'ils

[Text]

what they are not doing. But I think that would get us into a long and perhaps not very useful discussion at this point.

But you raised specifically the questions of ministerial responsibility, whether we could put that argument aside. And I think, no, that you cannot put it aside. I am not suggesting that the ministerial responsibility is a bar, that there is some constitutional or other reason which would keep one from going to judicial review if one wished to do so. Nevertheless I think that the idea of ministerial responsibility is particularly important in the parliamentary structure.

You have argued, the Bar Association has argued, that the principle has been undermined, that there are limitations applied to it, that it is not fully operative, that the party system in the House of Commons transforms how it operates and so on, all of which may or may not be true. But it still seems to me to be a rather important principle in our governmental system.

It may very well be that limiting it further in relation to the kinds of deliberations we have would be a useful thing to do, that on balance there are more advantages to going to judicial review, even if it does impinge to some extent on ministerial responsibility, than trying to maintain as vigorous an exercise of ministerial responsibility within the confines of Parliament as possible.

All I am suggesting is that one has to make assessment of the advantages and disadvantages, so that it is not an irrelevant consideration. But if the purport of your question was to say, is the adoption of ministerial responsibility somehow an absolute bar to moving in that direction, then I would agree with you that it is not. But I think one has to assess what the advantages and disadvantages are in moving further away or reaffirming ministerial responsibility, and there are pluses and minuses in both approaches.

• 1100

Mr. Hnatyshyn: I just want to make two or three points and the minister can comment on them if he wishes.

With respect to the proposition or the argument against or for judicial review as opposed to an informational ministry, what concerns me about not having judicial review, on one side of the coin, is that you are going to have an officer who is going to be appointed, a creature of Parliament or not, who operates in a sort of hybrid capacity. In other words, he is part judicial officer, a quasi-judicial officer, part administrator, looking after this whole process of receiving and administering applications for information.

He is also going to be someone who is, with the greatest of deference—as you suggested yourself, I think—on for a limited period of time. Seven years is a conventional period of appointment for these officials. We want to have the appearance of complete independence in this position, and we know that the question of reappointment and so on always enters into the performance of functions, in some cases more than others, and when it is perceived to be, the possibility of some influence being exerted maybe later on in the course of the one term... I am not casting general aspersions. It is just that

[Translation]

ne font pas. Mais je pense que cela nous mènerait à une discussion longue et peut-être inutile.

Ensuite, vous avez soulevé la question de la responsabilité ministérielle et vous avez demandé si on pouvait l'écartier. Je ne pense pas. Je ne veux pas dire que la responsabilité ministérielle soit un obstacle, qu'il y ait une raison constitutionnelle ou autre qui empêche quelqu'un d'avoir recours à l'examen judiciaire s'il le veut. Néanmoins, je pense que l'idée même de la responsabilité ministérielle est particulièrement importante dans la structure parlementaire.

Vous avez prétendu, tout comme l'Association du barreau canadien, que le principe en avait été saboté, que des limites y avaient été appliquées, qu'elle n'était pas pleinement en vigueur et que le système de partis à la Chambre des communes transformait son fonctionnement: ce qui n'est pas forcément faux. Mais cela me semble quand même être un principe assez important de notre système gouvernemental.

Il se pourrait fort bien que le limiter davantage, compte tenu du genre de délibérations que nous avons, soit utile, qu'au total il y ait plus d'avantages à procéder à un examen judiciaire même s'il empiète, dans une certaine mesure, sur la responsabilité ministérielle, qu'à maintenir un exercice aussi vigoureux que possible de celle-ci dans les limites du Parlement.

Tout ce que je veux dire, c'est qu'il faut en évaluer les avantages et les inconvénients pur que l'étude ne soit pas inutile. Mais si votre question tendait à demander si l'adoption de la responsabilité ministérielle constitue, d'une manière ou d'une autre un obstacle majeur à la poursuite de cet objectif, alors je conviendrais avec vous que ce n'est pas le cas. Mais je pense qu'il faut en évaluer les avantages et les inconvénients qu'il y a à s'éloigner davantage de la responsabilité ministérielle ou au contraire, à la réaffirmer. Chacun des formules présente des points négatifs et positifs.

M. Hnatyshyn: Je voudrais juste soulever deux ou trois points; le ministre pourra, s'il le désire, dire ce qu'il en pense.

Quant à la question de savoir s'il faut procéder ou non à un examen judiciaire, par opposition à l'information du ministère, ce qui me préoccupe, s'il n'y a pas d'examen judiciaire, c'est que l'on va avoir un représentant élu, membre du Parlement ou non, qui disposera en quelque sorte d'un pouvoir hybride. En d'autres termes, il est en partie représentant judiciaire, disons quasi judiciaire, en partie administrateur chargé de recevoir et de traiter les demandes de renseignements.

De plus, avec tout le respect que je vous dois et comme vous l'avez mentionné vous-même, je pense, il sera nommé pour une période déterminée. Ces représentants sont généralement nommés pour sept ans. Nous voulons avoir l'air d'être complètement indépendants dans cette situation, et nous savons que la question de la rénomination et ainsi de suite, entre toujours en ligne de compte dans l'exécution des fonctions, dans certains cas plus que dans d'autres, et lorsqu'on perçoit qu'une certaine influence pourra, plus tard, être exercée au cours du mandat... Je n'accuse personne. Je ne veux simplement pas

[Texte]

personally I do not want to see that kind of suggestion even extant that a person is not really fulfilling a truly independent role in his function.

I will just finish. I hope I will be brief.

In the case of the judiciary, we then have possibly the Federal Court, or whomever we decide to have, the seat of this responsibility. You have a group of judges who are going to develop a body of judicial precedence with respect to this whole area. Also, if we want to deal in terms of perception, as far as the public is concerned, they would see that it is being operated more fully on judicial as opposed to an administrative procedure.

As far as cost is concerned, I think you can build in costs and procedures and so on. If we look in terms of a simple procedure that will have the double benefit of cutting down the time, cutting down the legal preliminaries and so on in order to get before the court, you can accomplish that. There is much work being done in provincial jurisdictions to do away with a lot of this tardiness in the courts and so on by making a more direct approach to the judges. I think you have to then, for a number of considerations, seriously look at the advisability of having an officer, appointed by Parliament or whomever, reporting to Parliament as opposed to the judiciary, which I think would be quite capable of dealing with these very few cases.

You seem to somehow suggest that every case has to go before a court, and that is not the case. It is only those very few cases, I think in the interest of the government, where there is a substantial and important matter that has to be determined, that will come before the courts. If we take Senator Godfrey's suggestion, a lot of these things are going to be dealt with in a preliminary way, but you are not going to really involve costly or lengthy legal proceedings.

The other thing I wanted to say is that I think sometimes we talk in terms of the costs of this whole business of freedom of information. I think that is, with all deference, quite irrelevant. We are all committed to it and whether or not there are 10 million documents in each department or whatever, I think what we should be concerned about primarily is the cost involved, quite apart from the basic cost of information ferreting or information retrieval, in a simple and the least costly system of making available to the public information and documents from the government. In other words, I think the principle should be that the government accepts the proposition that people have a right to look at government documents, and that that should be incumbent upon the government to justify a refusal. That should be the basic principle that should obtain in any legislation.

Once you have established that basic principle, I think it is imperative that we have some system of independent review which binds the executive. The judicial officer or whoever has the right to look at any refusal, scrutinize the rationale, to make a decision that is binding upon any government.

That is the end of my dissertation.

[Traduction]

que l'on croie qu'une personne ne remplit pas ses fonctions de façon vraiment indépendante.

Je vais bientôt terminer. J'espère être bref.

Dans le cas de l'appareil judiciaire, nous pourrions laisser cette responsabilité à la Cour fédérale ou à toute autre autorité que nous choisirons. Un groupe de juges va établir un ensemble de priorités judiciaires dans tout ce secteur. De plus, en ce qui concerne la façon dont le public perçoit la situation, il verrait plus le côté judiciaire que l'aspect administratif.

Quant aux frais, il est possible, je crois, de les inclure, ainsi que les procédures, etc. La procédure simple permet à la fois de gagner du temps et de sauter les premières étapes judiciaires, etc., pour arriver devant le tribunal. Il y a tant de travail qui se fait au niveau des provinces que l'on peut accélérer le processus en s'adressant directement aux juges. Compte tenu d'un certain nombre de facteurs, je pense qu'il serait souhaitable d'avoir un représentant qui soit nommé par le Parlement ou toute autre autorité et qui relève du Parlement et non de l'appareil judiciaire; à mon avis, ce dernier serait tout à fait capable d'étudier ces quelques affaires.

Vous semblez laisser entendre que chaque cause doit passer devant le tribunal, et ce n'est pas le cas. D'après moi, ne passent devant les tribunaux que les quelques rares affaires qui présentent un intérêt pour le gouvernement et qui aient une certaine importance. Si nous retenons la proposition du sénateur Godfrey, il y aura des étapes préliminaires, mais il n'y aura pas vraiment de longues procédures coûteuses.

L'autre point que je voulais souligner, c'est qu'à mon avis nous parlons parfois des frais qu'entraîne la liberté d'information. Sauf le respect que je vous dois, je ne pense pas que ce soit très à propos. Nous y sommes tous tenus et peu importe qu'il y ait dix millions de documents dans chaque ministère; à mon avis, ce dont nous devons surtout nous préoccuper, ce sont, non pas les frais de divulgation ou de recouvrement des renseignements, mais la façon simple et peu coûteuse de mettre à la disposition de la population des renseignements et des documents provenant du gouvernement. En d'autres termes, je pense que le principe doit être le suivant: le gouvernement accepte la proposition selon laquelle les gens ont le droit de consulter ses documents et qu'il lui incombe de justifier un refus. C'est le principe fondamental qui doit figurer dans toute loi.

Une fois établi ce principe fondamental, je pense qu'un système d'examen indépendant qui lie le pouvoir exécutif s'impose. L'agent judiciaire ou l'intéressé a le droit d'étudier les raisons qui ont motivé le refus de prendre une décision qui lie le gouvernement.

Voilà, j'ai terminé.

[Text]

• 1105

Mr. Roberts: If I might pick out a couple of points for purposes of clarification, I would be very doubtful that an Information Commissioner or an Information Officer would be the person who would be administering applications for a document. I would rather think it more likely that an officer would be designated in each governmental department to do that.

The function of the Information Commissioner would be to hear appeals against decisions that had been taken by that process. I had not really thought in terms of an Information Commissioner actually administering the flow of applications coming. He would be in the position of reviewing independently decisions which had been taken by departments with which the applicant disagreed.

The second thing, which perhaps I did not quite grasp, is that, for instance, it seems to me that the Auditor General acting as an officer of Parliament is and is seen to be a very independent Officer of Parliament. I am not sure why, similarly, say, hypothetically, the Information Commissioner appointed on the same basis would not equally be seen as that kind of independent personage.

I think that you can have independence, that there are people who, in terms of status, role, position, are independent who are not judges. I would not make the assumption that the only independent people are judges, and that therefore we may be able to find a process of applying independent review without going to the judicial system.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think Mr. Hnatyshyn was making the point about the Auditors General, for example, that Auditors General over the past number of years, two or three of them, have made some very excellent recommendations which the House of Commons, through its committee, has taken note of, and they have become part of the record of the Public Accounts Committee. But the government has exercised in many instances its right, which it has, to disregard them, and there are at present, if one would take the time to go through the last 10 or 15 years of recommendations of Auditors General, there are countless recommendations which the government has not seen fit to implement. I think that was the point that Mr. Hnatyshyn was making.

I am not going to ask any questions. I know my co-chairman has a question. I just wanted to make a couple of very brief points, and I will not be lengthy, by way of caveat, and then Senator Forsey has a question to ask. One is, to file these by way of caveat, really, that the words "security" and "national security" have become very fuzzy words. They are comparatively new in the lexicon of government administrations, dating from the years of Joseph McCarthy and the Cold War, and I am afraid that they have been grabbed onto by certain elements of the bureaucracy who run with them, and I just caution against the dangers of making use of a word of that kind, which can lead to some very serious difficulty.

[Translation]

M. Roberts: Permettez-moi de relever certains points pour les éclaircir; j'ai quant à moi certains doutes sur le fait que le commissaire ou l'agent à l'information soit précisément la personne qui s'occupe des demandes de documents. Je crois plutôt qu'un préposé a cet effet serait vraisemblablement désigné dans chaque ministère.

La tâche du commissaire serait d'entendre les appels interjetés contre les décisions rendues selon cette procédure. Je n'avais pas pensé, à vrai dire, que le commissaire pourrait s'occuper des nombreuses demandes qui seraient faites. Le cas échéant, il serait en mesure d'étudier toutes les décisions prises par les ministères et avec lesquelles les requérants sont en désaccord.

Deuxièmement, et j'ai peut-être mal saisi ce point, il me semble par exemple qu'à titre de fonctionnaire du Parlement le vérificateur général semble être et est en fait un fonctionnaire très indépendant. Je ne vois pas pourquoi le commissaire ne jouirait pas de la même autonomie s'il était nommé de la même façon.

Je pense que l'autonomie serait peut-être la même, qu'il y a des gens qui, en termes de statut, de rôle, et de position, sont tout aussi indépendants sans pour autant appartenir à la magistrature. J'hésiterais à émettre l'hypothèse voulant que les seules personnes indépendantes sont les magistrats, et en conséquence, il est possible que nous puissions trouver une façon d'étudier ces documents sans faire appel à ces derniers.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois que M. Hnatyshyn parlait du vérificateur général. En effet, par le passé, deux ou trois ont fait quelques recommandations excellentes que la Chambre des communes, par le biais de ses comités, a prises en considération et, ce faisant, elles sont devenues partie intégrante du dossier du Comité des comptes publics. Mais le gouvernement, dans de nombreux cas, a exercé son droit de ne pas les prendre en considération, et à l'heure actuelle, si l'on se donnait la peine d'étudier les recommandations qui ont été faites par les vérificateurs généraux au cours des 10 ou 15 dernières années, on verrait que nombre d'entre elles ont été jugées peu appropriées par le Parlement. Je crois que c'est ce que M. Hnatyshyn voulait faire valoir.

Je ne poserai aucune question. Je sais que le coprésident a, lui, une question à poser. Je voulais simplement faire quelques brefs commentaires par voie de notification, je ne serai donc pas long et ensuite, le sénateur Forsey posera une question. Il faut procéder par opposition car, à vrai dire, les termes «sécurité» et «sécurité nationale» sont devenus très vagues. Néanmoins ces termes sont relativement récents dans le jargon de l'administration publique, puisqu'ils remontent aux années du McCarthisme et de la guerre froide. Je crains, quant à moi, que certains éléments de la bureaucratie ne se les soient accaparés et je voudrais tout juste vous mettre en garde contre les dangers d'en abuser, ce qui peut entraîner de graves difficultés.

[Texte]

The other one is a question of—one of the exemptions that has been proposed is documents, the disclosure of which might be injurious to federal—provincial relations. You know, in the present state of federal-provincial relations vis-à-vis Quebec and Alberta and other provinces, that could be so all-embracing that it could be virtually tantamount to a veto of everything. I just caution about that.

Then the other thing is you did not mention the Official Secrets Act in the list of bills which might have to be revised and reshaped, and all the experience in England and Australia and New Zealand and limited experience here is that freedom of information and the Official Secrets Act go hand in hand. That is, where the Official Secrets Act has been changed as it was in Britain in 1911 and 1920 and enacted here in 1939, it covers so many domestic situations which are not related to either espionage or national defence at all. In the Aitken case in the United Kingdom, where Aitken and the *Sunday Telegraph* were prosecuted and the judge said that it was about time we pensioned off the Official Secrets Act both political parties at that time said we must change the Official Secrets Act and bring in a freedom of information act. Well, neither of them have done a damn thing about it. But these two things must be considered side by side and I just offer those few as my thoughts on those issues.

• 1110

Mr. Roberts: I agree with you about the imprecision of the phrase “national security”. I hope that you can come up with better wordings and also in relation to federal-provincial relations. Listening to you talk I just was trying to envisage, say, a federal-provincial conference about to take place and then citizens applying to see the federal government’s position papers before the conference took place. That would obviously be a conundrum. There are areas of federal-provincial relations on which simply for the effective performance of government one would have to have some limitations. How one would phrase it . . . the reason why we presented the exemptions in the paper the way we were and asked the Committee to try and come up with better wording was because in many of these areas we were not satisfied with the wording we have been able to produce. It is a tough problem to wrestle with.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, I agree. It could come under the branch of the internal document. I do not think anyone in the Committee has objected to the review. In a decision-making process it has to be something other than a goldfish-bowl atmosphere and governments and agencies are entitled to come to those decisions without being subjected to that kind of atmosphere. I think it can be worked out. I just worry about it being left in the kind of form it was, as it appears so unfortunately in the human rights bill, as it appears so unfortunately in the ombudsman bill. I hope with your assistance we will go a step further and be an example for the government, for some government, to change those other bills.

[Traduction]

L’autre question a trait à l’une des exemptions portant sur les documents dont la divulgation pourrait être préjudiciable aux relations fédérales-provinciales. Comme vous le savez, dans l’état actuel de ces relations vis-à-vis du Québec, de l’Alberta et des autres provinces, il se peut que les exemptions soient larges au point de conférer virtuellement un droit de veto pour tout. Je voulais tout juste vous mettre en garde à ce sujet.

Ensuite, vous n’avez pas mentionné la Loi sur les secrets officiels dans la liste que vous avez donnée des projets de loi qui doivent être réétudiés et refondus, pas plus que vous n’avez parlé de l’expérience anglaise, australienne et néo-zélandaise et de la nôtre, bien que limitée; pourtant, la liberté d’information et la Loi sur les secrets officiels vont de pair. C’est là précisément que la Loi sur les secrets officiels a été modifiée; elle l’a également été en Grande-Bretagne en 1911 et en 1920 et a été promulguée au Canada en 1939. Elle vise quantité de questions nationales qui n’ont rien à voir avec l’espionnage ou la défense nationale. Dans l’affaire Aitken au Royaume-Uni, Aitken et le *Sunday Telegraph* ont été poursuivis, et le juge devait déclarer à leur sujet que le temps était venu de mettre de côté la Loi sur les secrets officiels. Les deux partis politiques d’alors déclarèrent qu’il fallait changer la loi au profit d’une loi sur la liberté d’information. Eh bien, on n’a rien fait à ce sujet. Mais ces deux questions doivent être examinées parallèlement, et je n’ai fait qu’exprimer quelques-unes de mes idées à ce propos.

M. Roberts: Je suis d’accord avec vous sur l’imprécision de l’expression «sécurité nationale». J’espère qu’il vous sera possible de trouver un énoncé plus clair, de même qu’en ce qui concerne les relations fédérales-provinciales. En vous écoutant, j’essayais d’envisager par exemple une conférence fédérale-provinciale qui aurait lieu sous peu, et où les citoyens demanderaient à voir les documents sur la position du gouvernement fédéral avant même que la conférence ait lieu. Cela poserait évidemment une énigme. Il faut, pour certains secteurs des relations fédérales-provinciales, imposer des restrictions afin que le gouvernement puisse accomplir un travail efficace. Comme l’exprimer . . . Nous avons inclus des exceptions dans le document et demandé au Comité d’essayer de trouver un énoncé plus clair, parce que nous n’étions pas satisfaits de l’énoncé que nous avions formulé dans de nombreux secteurs. C’est un problème fort difficile à résoudre.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, j’en conviens. Ce pourrait être fait par la Division des documents internes. Je crois qu’aucun membre du Comité ne s’est opposé à cet examen. Dans tout processus décisionnaire, l’ambiance doit permettre aux gouvernements et aux organismes de prendre des décisions autrement que dans le secret. Je crois que c’est possible. Je crains seulement que la formule, demeure inchangée, comme c’est le cas pour le bill des droits de la personne et celui de l’ombudsman. J’espère qu’avec votre aide, nous pourrons faire un pas en avant et donner l’exemple à certains gouvernements en modifiant ces autres bills.

[Text]

Mr. Roberts: If you could just jog my memory for a moment on the third point . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It was the Official Secrets Act.

Mr. Roberts: Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): If you put to one side all things that deal with espionage in national defence about which we all agree, there has to be an official secrets act. But the extent to which it can be and has been used in matters of a domestic nature, the phraseology of the act now is really obscene in the extent to which it can be used.

Mr. Roberts: I am afraid there is not much I can usefully say about that. This is not an area in which I have any responsibilities at all. It would seem to me from outside that whatever conclusions we come to in relation to freedom of information will, I would have thought, have implications for the Official Secrets Act. But that is not really something within my purview of responsibilities.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Forsey.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Joint Chairman, I would like to put a couple of questions to the Minister. One is that it appears from what he said that he would be inclined to favour, subject to subsequent argument from his colleagues which would convince him otherwise, some independent authority which could make a final decision on the production of documents but an authority whose decisions could apply only to a certain number of exemptions; that there would be a division of the exemptions; that they would not all be equal but some would be more equal than others. But there would be certain ones where he would say, "This cannot be a matter of final decision by the independent arbiter, whether it is a judge or an information commissioner. Others: yes, these are exemptions where the decision of the independent arbiter would be effective". Is that a fair statement?

Mr. Roberts: I think, Senator, you are pushing me a bit further than I would like to go. That is not a decision that I have taken as to whether . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): But an inclination.

Mr. Roberts: Well, it is not even inclination yet. That is a possible approach. But I am not leaning on that issue at the moment.

The Joint Chairman (Senator Forsey): If you did have something of this sort, if you had certain exemptions which were more critical, shall we say, than others, then the question of classification would certainly come into it. If you took the line they have taken in the United States and provided for an executive order or something of this kind classifying certain things, certain documents, then the question of classification would presumably be important because then you would have the independent arbiter, whoever he or she was, who would have to do as the courts did apparently in the case of this lady with the improbable name from Hawaii, look at the documents and say, "Well, have these been properly classified or has something been smuggled in here as national defence which really has nothing at all to do with national defence?"

[Translation]

M. Roberts: Pourriez-vous simplement me rappeler la troisième question.

Le coprésident (M. Baldwin): Il s'agit de la Loi sur les secrets officiels.

M. Roberts: En effet!

Le coprésident (M. Baldwin): Si l'on met de côté tout ce qui se rapporte à l'espionnage, à la défense nationale, ce sur quoi nous sommes d'accord, il doit y avoir une loi sur les secrets officiels. Mais si l'on considère la façon dont on l'a utilisée pour les questions internes, le libellé de la loi actuelle est révoltant en ce qui concerne les pouvoirs qu'il confère.

M. Roberts: Je crains de ne pouvoir ajouter grand-chose à ce sujet. Ce secteur ne relève pas de ma compétence. Il me semble, si je les considère de l'extérieur, que quelles que soient les conclusions auxquelles nous en arriverons en matière de liberté d'accès à l'information, elles auront des répercussions sur la Loi sur les secrets officiels. Mais cette question déborde ma compétence.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Forsey.

Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur le coprésident, j'aimerais poser quelques questions au ministre. D'abord, il me semble, d'après ce qu'il a dit, qu'il favoriserait, à moins que ses collègues n'arrivent à le convaincre du contraire, la création d'une certaine autorité indépendante habilitée à rendre une décision finale en ce qui concerne la divulgation des documents, mais dont les décisions ne s'appliqueraient qu'à un certain nombre d'exceptions. Ces exceptions seraient divisées et n'auraient pas toute la même importance. Mais pour certaines autres, un arbitre indépendant ne pourrait rendre de décisions finales, que ce soit un juge ou un commissaire à l'information. Dans d'autres cas par ailleurs, la décision d'un arbitre indépendant aurait force exécutoire. Est-ce juste?

M. Roberts: Je crois, sénateur, que vous dépassez ma pensée. Je n'ai pas décidé que . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais vous êtes favorable à cette idée.

M. Roberts: Je ne dirais pas même que j'y suis favorable. Ce n'est qu'une possibilité. Je ne me penche pas sur cette question pour l'instant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si vous devez envisager quelque chose de la sorte, et que certaines exceptions étaient plus sérieuses, que d'autres disons, alors la question de la classification entrerait certainement en jeu. Si vous adoptez la procédure qui existe aux États-Unis et que vous donniez un décret-loi ou quelque chose de la sorte pour classer certaines questions ou documents, alors la question de la classification prendrait probablement de l'importance. En effet, vous auriez un arbitre indépendant, quel qu'il soit, qui aurait à faire ce que les tribunaux ont apparemment fait dans le cas de cette Hawaïenne au nom invraisemblable, c'est-à-dire examiner les documents et vous demander si ces dossiers ont été bien classés ou s'il y a eu quelque irrégularité en ce qui concerne la défense nationale, alors qu'en réalité, rien ne se rapporte à ce domaine.

[Texte]

• 1115

Mr. Roberts: That really raises the point of whether one wants to use the classification system as a basis for exemptions.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Mr. Roberts: I do have an inclination, which is that we should not, that the exemption should not be related to classification. That provides more complications, I would think, than it resolves problems. But again, if the Committee has a view about that I would be anxious to hear it.

The basis of our approach, at least as described in the White Paper as a possible approach, in contrast with the American one is that, if I understand their system correctly, they do use a system of classification as a base for exemption procedures. But that was not the approach we were suggesting be considered in the Green Paper. Maybe it is one that we should adopt, but that was not what we were doing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I may have gone astray, but I thought that in response to certain questions you were intimating that there were particular subjects where you thought the decision of the government might have to be final, and then that seemed to bring in the question of national defence, and that kind of thing. Then somebody pointed out that in the United States they did have a provision for final decision by the Executive but that in the, what was it? Patsy Mink case—it sounded, as I said, an improbable name, but there are lots of them—in those circumstances the question of classification did come in. That is why I raised that matter.

Mr. Roberts: I think, perhaps, if I could put it in context: I was really replying to an argument that Mr. Hnatyshyn had made, that everything should be open, and I was trying to suggest that at least one could make a case that there were certain areas which should not, even if one agreed that there were other areas that should be open. I did not mean to imply that I, or the government, had necessarily taken the decision that that should be the case.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, no, no. I did not mean to suggest that either. I merely was saying it seemed to me you might be inclined—I want to put in almost Mackenzie Kingly fashion—you might be inclined to be inclined to be inclined to take this kind of position subject to—and you can go on indefinitely, *à la* Mackenzie King or Paul Martin. However, I will leave that at that point. I have got all I want on that.

Senator Godfrey: I think he should wait, before he makes up his mind, until he reads our report and then he should follow it verbatim.

Mr. Roberts: That would make my task much easier, Senator.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The only other question I wanted to ask was whether the independence of any possible information commissioner could not be pretty well assured by making him removable only by address of both Houses?

[Traduction]

M. Roberts: En fait, il faut se demander à cet égard si l'on souhaite utiliser le système de classification comme base d'exemptions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

M. Roberts: Pour ma part, j'aurais tendance à penser que l'exemption ne devrait pas être en rapport avec la classification. Cela ajoute des complications au lieu de résoudre les difficultés. Mais encore une fois, si le comité a un point de vue à ce sujet, je serais très heureux de l'entendre.

Notre méthode, que le Livre blanc décrit comme une possibilité, contrairement à la formule américaine, veut que si je comprends bien ce qu'ils font, ils utilisent un système de classification qui sert de base aux procédures d'exemptions. Mais ce n'était pas la méthode que nous proposions d'envisager dans le Livre vert. Il faudrait peut-être l'adopter, mais ce n'était pas ce que nous faisons.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne vous suis peut-être pas très bien, mais j'avais cru qu'en réponse à certaines questions vous aviez dit que pour certains sujets vous pensiez que la décision du gouvernement pourrait devoir être finale, ce qui semblait amener la question de la Défense nationale et ainsi de suite. Quelqu'un a ensuite souligné qu'aux États-Unis la décision finale revenait à l'exécutif; mais il a cité l'affaire Patsy Mink—nom qui se prononce ainsi, et qui, comme tant d'autres est incroyable—et c'est dans ces circonstances que la question de classification est intervenue. C'est la raison pour laquelle j'ai soulevé cette question.

M. Roberts: On pourrait peut-être reprendre le contexte; je répondais en fait à un point que M. Hnatyshyn avait soulevé, selon lequel toute information devrait être accessible, et j'essayais de dire qu'on pouvait au moins prouver que certains domaines ne devraient pas l'être, même si l'on admettait qu'il y avait d'autres secteurs qui devraient demeurer accessibles. Je ne voulais pas dire par là que moi-même ou que le gouvernement avaient nécessairement décidé que tel devait être le cas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, non, non, non. Ce n'est pas non plus ce que j'ai voulu dire. J'ai simplement voulu dire qu'il me semblait que vous pourriez être enclin—et je veux m'exprimer à la Mackenzie King—que vous pourriez être enclin à avoir tendance à vouloir adopter ce point de vue, sous réserve de... et on peut continuer ainsi indéfiniment, à la Mackenzie King ou à la Paul Martin. Cependant, je ne poursuivrais pas davantage, j'ai déjà tout ce que je veux à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'avant de prendre une décision il devrait attendre de lire notre rapport, qu'il devrait suivre mot pour mot.

M. Roberts: Sénateur, cela faciliterait énormément ma tâche.

Le coprésident (sénateur Forsey): La seule autre question que je voulais poser était de savoir si l'indépendance de tout commissaire à l'information ne pourrait pas être fort bien assurée si l'on faisait en sorte qu'il ne puisse être révocable que sur requête des deux chambres?

[Text]

Mr. Roberts: Yes, I think there would be a variety of approaches. I am sure that it is possible to establish independent officers who are independent and who are seen to be independent. We have done that in several cases—I mean Parliament has done that in several cases—and I am sure we could find means for doing so again.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would hate to see him put in the position of the personage with the grandiose title and no power, the Comptroller General, holding office during pleasure. In that case, his independence would disappear like snow in July sunshine.

Mr. Roberts: No. I do not think the Comptroller General is the model one would have in mind, because the Comptroller General is not an officer of Parliament, he is an officer of the government. What I think we have been talking about is an officer of Parliament.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am afraid I was trailing a red herring there.

Mr. Roberts: Which I promptly followed.

An hon. Member: Trying to entice you. We Minks think that Forsey is a very strange name, by the way.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I see Senator Godfrey had a . . .

Senator Godfrey: This question of whether there should be a judicial review by the courts ultimately, or by some independent body: if you do not involve the courts in it at some point, but you want to give some person, some independent person the right to make decisions that are binding, you are relying almost on the infallibility of one person, or of a board, if you have three persons. I would not think the government would want that any more than I would. Because even if instead of going to the courts, instead of adopting my suggestion, you have somebody with power, if he can make a binding decision, I must say this thought occurred to me. When somebody mentioned the Auditor General, I can remember some decisions by the former Auditor General that I thought were by no means infallible—although he did, obviously. I was on some boards and saw some of the recommendations which he made which I did not agree with at all.

• 1120

Mr. Roberts: The problem which you have described exists even if you go to the courts, unless you are prepared to argue that judges are always infallible.

Senator Godfrey: No, no, but you have rights of appeal up to the—I am just talking about the right of appeal rather than . . .

Mr. Roberts: But the fallibility of the departmental judgement will be dealt with by the appeal procedure. One can always keep on going. There is always the possibility that too many people will have proved fallible in the process of review but no matter how long you extend the review process or what independence you give to it, that possibility will always exist.

[Translation]

M. Roberts: Oui, je pense qu'il y aurait diverses façons de procéder. Je suis convaincu qu'il est possible d'avoir des fonctionnaires indépendants, qui le soient, et qui soient considérés comme tels. C'est ce que nous (je parle du Parlement) avons fait dans plusieurs cas, et je suis persuadé que nous pourrions encore trouver des moyens de le faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me paraîtrait odieux de le placer dans la position du personnage investi d'un titre grandiose, contrôleur général à titre amovible, sans lui conférer aucun pouvoir. Son indépendance disparaîtrait alors comme neige au soleil.

M. Roberts: Non, je ne pense pas que le contrôleur général soit le modèle qu'il faudrait avoir à l'esprit, parce qu'il n'est pas un fonctionnaire du Parlement, mais du gouvernement. Je pense que nous avons bien parlé d'un fonctionnaire du Parlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crains que nous ne nous trouvions dans une impasse.

M. Roberts: Dans laquelle je me suis bien vite engagé.

Une voix: Il a essayé de vous y attirer! Soit dit en passant, nous, les Minks nous pensons aussi que Forsey est un nom fort étrange!

Le coprésident (M. Baldwin): Je vois que le sénateur Godfrey a . . .

Le sénateur Godfrey: Pour revenir à la question de savoir si les tribunaux ou un organisme indépendant devraient finalement exercer un contrôle judiciaire, je dirais que si on ne fait pas intervenir les tribunaux à un certain stade, parce qu'on veut conférer à une personne, à une personne indépendante, le droit de prendre des décisions exécutoires, on compte alors pratiquement sur l'infaillibilité d'une personne ou d'un conseil, si on a trois personnes. Je ne pense pas que le gouvernement, pas plus que moi-même, y consentirait. En effet, même si au lieu d'aller devant les tribunaux, au lieu d'adopter ma suggestion, une personne investie d'un certain pouvoir peut prendre une décision exécutoire . . . je dois dire que cela m'est venu à l'esprit. Quelqu'un a parlé du vérificateur général; je me souviens que son prédécesseur avait pris certaines décisions, que je ne considérais nullement infallible—et pourtant il avait bien pris des décisions. J'ai fait partie de certains conseils et pris connaissance de quelques-unes de leurs recommandations avec lesquelles je n'étais pas du tout d'accord.

M. Roberts: Le problème que vous décrivez existe effectivement même si vous avez recours aux tribunaux, à moins que vous ne soyez prêt à soutenir que les juges sont toujours infallibles.

Le sénateur Godfrey: Non, non, mais vous avez un droit d'appel jusqu'à—je ne parle ici que du droit d'appel plutôt que de . . .

M. Roberts: Mais c'est en appel qu'on jugera de la faillibilité du jugement ministériel. On peut toujours continuer d'en discuter. Il y a aussi toujours la possibilité que trop de personnes soient reconnues faillibles au cours du processus d'examen, mais peu importe la durée de ce processus ou la

[Texte]

If I could make a second and contingent comment, I would hope—and I think we are all realistic politicians around the table—that we do not become so obsessed with the ideal that we would not proceed quickly to provide a much, much better system than we have at the present time. I know that no matter what legislation I ultimately come forward with, it will be impossible to please everyone. There will always be people who feel that it does not go far enough; there will always be people who feel that it risks too much.

I am not operating on the hopes that I will be able to produce an ideal situation in relation to the freedom of information but what I am determined to do is to move ahead as far as we can. There are important steps to be made which I think we could get general consensus and agreement on and I hope that, in a sense, we will concentrate on the task of how far can we really go.

It may be that there will be further stages that we should go, just as in the United States they reassessed their Freedom of Information Act and improved it further at subsequent stages, but I would hope that what we should concentrate on now is on moving as far and as quickly as we can, and rather look at it from that perspective than looking at it from saying, "Well this is what I would ideally like to have," and then, when it falls short by this inch or that inch or that yard, hold up the process—that as a result of the fact that the legislation is not an ideal approach from one's individual subjective view, hold it up for too long a period.

The Joint Chairman (Senator Baldwin): I take it, Mr. Roberts, that you do not disagree with the possibility that courts and/or a judge may, from time to time, act judicially so as to set aside a ministerial decision? I am thinking in particular of cases in National Revenue, where a ruling of a Minister of National Revenue, which has been taken by a taxpayer in a ministerial discretion exercise, may yet be appealable to a court and a judge may set it aside.

You are not saying that there may not be certain situations where a judge should not have the right to overrule a ministerial decision but that you have some doubts as to whether that right should be applicable to documents?

Mr. Roberts: I am not a lawyer. I am not sure, in responding, what exactly I am responding to.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I will leave it just go without an answer; just let it sit on the record. I am not trying to trap you—it is not a question of entrapment; it is just that as a lawyer—and I am sure Senator Godfrey will agree with me, and Mr. Hnatyshyn and others of you who happen to be lawyers but have had the good fortune to be clients of some lawyer—you will know that there are situations where . . .

Mr. Roberts: It is almost a definition of "misfortune".

[Traduction]

liberté accordée à ceux qui en sont chargés, cette possibilité sera toujours là.

Si vous me permettez de faire une autre remarque, tout à fait fortuite cella-là, j'espère—et je pense que nous sommes tous, autour de cette table, des hommes politiques réalistes—que cet idéal ne nous obsédra pas au point de nous empêcher d'adopter rapidement un système de beaucoup meilleur que celui que nous avons actuellement. Je sais que, quel que soit le projet de loi que je présenterai, il sera toujours impossible de plaire à tout le monde. Il y aura toujours des gens pour dire que la loi n'est pas assez audacieuse alors que d'autres considéreront que nous allons trop loin.

Je ne compte absolument pas être en mesure de définir une situation idéale en ce qui concerne la liberté d'information, mais ce que je me propose de faire, c'est d'aller le plus loin possible. Il faut prendre certaines mesures sur lesquelles, je pense, nous devons arriver à un consensus général et à une entente et j'espère que nous pourrions concentrer nos efforts sur la façon de voir jusqu'où nous pouvons réellement aller.

Peut-être devrons-nous franchir des étapes supplémentaires, tout comme aux États-Unis où on a revu la Freedom of Information Act que l'on a améliorée par la suite, mais ce à quoi, j'espère, nous nous attacherons maintenant, c'est d'essayer d'aller aussi loin que possible et le plus vite possible; je préfère que nous examinions la situation de ce point de vue plutôt que de dire que c'est ceci ou cela qui, idéalement, devrait être et, alors que nous en sommes le plus près possible, nous arrêter; et ce parce que le fait de légiférer n'est pas une méthode idéale, dans l'esprit d'un individu, car la loi est faite pour durer longtemps.

Le coprésident (sénateur Baldwin): Je crois comprendre, monsieur Roberts, que vous êtes d'accord avec le fait que les tribunaux et/ou un juge puissent, de temps à autre, infirmer une décision ministérielle? Je pense ici en particulier à des cas qui surviennent au ministère du Revenu national où une décision ministérielle, prise par un contribuable dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre, peut encore faire l'objet d'un appel devant le tribunal et être infirmée par le juge.

Ce que vous dites, c'est qu'il y a peut-être des cas où un juge devrait avoir le droit d'outrepasser une décision ministérielle, mais que vous vous demandez si ce droit devrait s'appliquer à la remise de documents?

M. Roberts: Je ne suis pas avocat. Je ne suis pas sûr, en répondant à cette question, de ce que je dis exactement.

Le coprésident (sénateur Baldwin): Je ne vous demande pas de répondre, laissons la chose comme telle dans le compte rendu. Je n'essaie pas de vous mettre en boîte—ce n'est pas une question de ce genre que je vous pose; c'est tout simplement que, en tant qu'avocat—je suis sûr que M. le sénateur Godfrey sera d'accord avec moi, ainsi que M. Hnatyshyn et les autres parmi vous qui sont aussi avocats et qui ont déjà eu la chance d'être clients d'un avocat—vous savez sans doute qu'il y a des situations où . . .

M. Roberts: Cela est presque une définition de la «malchance».

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): . . . where if you examine—and I can give you a long list; not a long list but a list of laws by which Ministers make some decisions which then become subject to consideration by a person who is involved and who has the right to go to a court to set that aside.

Mr. Roberts: That is a fact.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is a fact. But your view is that that principle, as applied to the disclosure of documents, should be looked at very carefully. Is that fair enough?

Mr. Roberts: Yes, I think so, because it may very well be that the issues involved, in substance, are of a rather different kind for which, it may be, the judicial system is not the best approach.

In a sense, the history of law is the history of attempts to move away from the rigours of procedure and precision in courts, is it not? Was not the original development of the common law an attempt to provide more flexibility, and when it became codified and precise the development of administrative law was, again, an attempt to move against the difficulties in terms of cost and expeditious treatment, which the formal processes of law had developed?

• 1125

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We introduced principles of equity then, and so on. But I will not . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): But surely, Mr. Minister, even then the courts have been very jealous of privative clauses excluding their jurisdiction, and have insisted over and over again that they must exercise some sort of control over the decisions of the administrative tribunals. I defer to the lawyers here, but my impression is that the Labour Relations Boards, for example, have run into this over and over again, and that the courts insist on their right to review the proceedings of administrative tribunals for excess of jurisdiction, want of jurisdiction, denial of natural justice. Am I correct in that, my learned friends?

Senator Godfrey: Section 28 of the Federal Court Act specifically provides for an appeal to the Federal Court of Appeal where the Minister is involved in a judicial or quasi-judicial decision. But Section 18 does not involve whether it is judicial or quasi-judicial, it involves anything. You can go for injunction, certiorari, prohibition. You have such a wide field there that any good lawyer can—in effect, it is a right of appeal from a minister's decision and an administrative decision.

Mr. Roberts: It is a long time since I looked at administrative law as a political scientist, but it seems to me that the decision basis used to be that appeal was made on the grounds that the procedures outlined by law had not been followed, or had been applied improperly or unjustly, but that the sub-

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): . . . il y a de ces situations où, si vous y regardez de près—je peux vous donner une longue liste, non pas une longue liste mais une liste de lois en vertu desquelles les ministres prennent des décisions qui deviennent alors sujettes à l'examen d'une personne qui est en cause et qui a le droit d'aller devant les tribunaux pour demander de rejeter cette décision.

M. Roberts: C'est un fait.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est effectivement le cas. Mais, selon vous, ce principe appliqué à la divulgation, de documents, devrait être examiné très soigneusement. Cela vous va-t-il?

M. Roberts: Oui, je pense, parce qu'il est fort possible que les questions étudiées ici, soient, en substance, des questions tout à fait différentes pour lesquelles le système judiciaire risque de ne pas être approprié.

Dans un sens, l'histoire du droit, c'est l'histoire des tentatives mises de l'avant pour s'écarter des rigueurs de la procédure et de la précision des tribunaux, n'est-ce pas? L'élaboration originale du common law n'était-elle pas une tentative visant à assurer une plus grande souplesse et, lorsqu'il fut codifié et devint précis, l'élaboration du droit administratif n'était-elle pas aussi une tentative visant à régler les problèmes relatifs au coût et à la rapidité du traitement, ce que les processus réguliers du droit avaient élaboré?

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons alors introduit les principes de l'équité, etc. mais je ne . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais chose certaine, monsieur le ministre, les tribunaux étaient, même alors, très jaloux des dispositions privatives excluant leur compétence, et ils ont souligné à maintes reprises qu'ils devaient exercer un certain contrôle sur les décisions des tribunaux administratifs. Je m'en rapporte ici aux avocats, mais j'ai l'impression que la Commission des relations de travail, par exemple, s'est trouvée dans cette situation à maintes et maintes reprises, et que les tribunaux judiciaires insistent sur leur droit de réviser les délibérations de tribunaux administratifs, dans les cas de compétence excessive, de demande de compétence ou de négation du droit naturel. Je demande à mes érudits collègues si j'ai raison à cet égard?

Le sénateur Godfrey: L'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale stipule expressément qu'il peut y avoir appel devant la Cour d'appel fédérale, lorsque le ministre a affaire à une décision judiciaire ou quasi-judiciaire. Mais l'article 18 ne comporte pas la question de savoir s'il s'agit d'une décision judiciaire ou quasi-judiciaire. Il ne comporte rien de cela. Vous pouvez interjeter appel pour une injonction, une ordonnance de certiorari, ou une interdiction. Le domaine est si vaste que tout bon avocat peut . . . En fait, c'est un droit d'appel d'une décision de ministre ou d'une décision administrative.

M. Roberts: Il y a longtemps que j'ai étudié le droit administratif, en tant que politologue, mais il me semble qu'on fonderait habituellement la décision sur le fait que l'appel était interjeté parce que les procédures décrites par la loi n'avaient pas été suivies ou avaient été appliquées de façon non appro-

[Texte]

stance of the decision itself, as opposed to meeting the obligations of the law in taking the decision, was not one which the courts scrutinized.

Senator Godfrey: In fact, I am told by the head of litigation in our firm that he does not need any more than Section 18 of the Federal Court Act and he can attack, by that, in effect, the substance.

Mr. Roberts: I am just getting to a point here, and that is that in the framing of a law on freedom of information one might want to be concerned, as well, by the tendency of the courts to seize whatever opportunities are provided to them by such clauses for moving beyond what Parliament intends, say, in the assessment of procedural practices to give them, by that shoehorn method, an ability to involve themselves with a substance which Parliament may not have intended.

Senator Godfrey: We are getting back, really, to the point that I wanted to bring up. You mentioned that there may be some cases in which you would not want an appeal, there should be administrative discretion. In England, you are familiar with the case of *Conway v. Rimmer*, in late 1968, which said that the court could look at all documents to see whether or not they came within exceptions. In fact, the judges said that they could not really conceive that they would overrule a minister on, say, matters of national security. Then the Canadian Bar Association's brief said:

However, it is not at all clear that the traditional judicial deference to the executive in matters of national security has been altered substantially by the decision.

But then it goes on to point out 2—1 and I think this is relevant, when you mention whether the Federal Court Act should be revised. In my opinion, it certainly should be, because although Section 41 was reputed to have brought in the law of *Conway v. Rimmer*, John Turner now says that it did not, and that if he had given it further reflection at the time he would not have worded it the way it was. What this says, on page 26 of the Canadian Bar brief, is:

As pointed out with reference to *Conway v. Rimmer*, it was conceded that a claim of Crown privilege could be overridden if the claim was demonstrably:

- (a) Taken in bad faith;
- (b) Actuated by some irrelevant or improper consideration;
- (c) Based upon a false, factual premise.

This is not a question of ministerial discretion's being overruled, it was just that it would be unusual if any of these deficiencies could be proven without the support of a court's inspection of the impugned documents. Yet, not only does Section 41(2) of the Federal Court Act, which gives the complete details, remove the vital evidential base for challenge on any of the three grounds stated, it also completely abrogates the right of litigants to challenge a claim at all. So that really, even though you might not want to have too much of a judicial—or the courts would be inclined not to interfere with

[Traduction]

prise ou injuste. Mais l'essence de la décision même, par opposition au respect des obligations du droit face à la prise de décision, n'était pas un élément que les tribunaux examinaient.

Le sénateur Godfrey: En fait, le chef du contentieux de notre entreprise m'a dit que l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale lui suffit pour attaquer l'essence de la décision.

M. Roberts: J'aimerais souligner ici que, dans le cas de l'élaboration d'une Loi sur la liberté de l'information, on pourrait vouloir s'occuper de la tendance des tribunaux à saisir toutes les occasions qui leur sont offertes par ces dispositions, pour aller au-delà des intentions du Parlement, par exemple dans l'évaluation des pratiques de procédures. Par cette méthode forcée, ils ont la possibilité d'aller au-delà des intentions du Parlement.

Le sénateur Godfrey: Nous en revenons véritablement au point que je voulais faire ressortir. Vous avez mentionné qu'il peut y avoir des cas dans lesquels vous ne voudriez pas d'appel; il devrait y avoir discrétion administrative. En Angleterre, vous connaissez bien l'affaire *Conway c. Rimmer*, de 1968, établissant que le tribunal pouvait examiner tous les documents pour voir s'ils entraient dans les exceptions. En fait, les juges ont dit qu'ils ne pouvaient pas vraiment concevoir de casser la décision d'un ministre sur des questions de sécurité nationale, par exemple. Le mémoire de l'Association du barreau canadien disait ceci:

Cependant, il n'est nullement clair que le renvoi judiciaire traditionnel à l'administration, dans les affaires de sécurité nationale soit modifié sensiblement par la décision.

Mais on poursuit en soulignant... Et je pense que c'est approprié lorsque vous mentionnez la question de savoir si la Loi sur la Cour fédérale devrait être révisée. A mon avis, elle devrait certainement l'être car, même si l'article 41 était réputé avoir introduit la loi de *Conway* contre *Rimmer*, John Turner dit maintenant que tel ne fut pas le cas, et que s'il y avait réfléchi davantage à l'époque, il ne l'aurait pas formulée ainsi. Le mémoire de l'Association du barreau canadien dit, à la page 26:

comme on l'a souligné en rapport avec l'affaire *Conway c. Rimmer*, il a été admis qu'une revendication de privilège de la Couronne pouvait être rejetée si on pouvait démontrer que cette revendication:

- a) avait été faite de mauvaise foi;
- b) s'inspirait de considérations non appropriées ou non pertinentes
- c) se fondait sur une fausse prémisse relative aux faits.

Ce n'est pas une question d'annulation de la discrétion du ministre; c'est simplement qu'il serait inusité que l'une quelconque de ces lacunes puisse être prouvée sans qu'un tribunal ait examiné les documents contestés. Le paragraphe 41(2) de la Loi sur la Cour fédérale, qui donne tous les détails, non seulement supprime l'importante base qui permet de s'inscrire en faux, en fonction de l'une quelconque des trois raisons énoncées, mais encore abroge entièrement le droit de parties plaidantes de s'inscrire en faux contre une réclamation. Si bien que, même si l'on ne tient à avoir un pouvoir judiciaire trop

[Text]

the Minister's discretion in certain areas, surely they should at least be allowed to look at those three items to see whether it was made in good faith, and so on.

That is the only comment I have.

• 1130

Mr. Roberts: Again, I am not committing myself either for or against that view, but I raise the concern.

Senator Godfrey: I am not trying to persuade you, not get the answers, because I have already gone on record. I do not want you to make up your mind until you see our report.

Mr. Roberts: I certainly will not. But I think some historical experience might be adduced to say that courts, once given a point of entry, can be remarkably persistent in expanding that point of entry to do things that, perhaps, the members of this Committee would not like to see done. Of course, it is a possibility.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): But Parliament can always come back and reverse that.

We want to thank Mr. Roberts very much. He has been very frank, very fair and very open. He has let us know where he stands, he has said these things will be open. We hope to give him a very good report and maybe, hopefully, unless the Governor General has things in mind, we may be here this fall looking at a bill. Who knows? I do not want you to commit yourself on that.

Mr. Roberts: I hope so.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Maybe we will be back in this Committee, or in another committee, on the bill. I know the Minister came here after a very difficult night preparing and worrying about the Committee. He has been very good. We have appreciated your coming here and, like General MacArthur, we hope you shall return with a bill.

Mr. Roberts: Thank you, Mr. Chairman. It has been for me an interesting session and I want to assure you all, and especially Senator Godfrey, that I intend to pay careful attention to the report of this Committee, and to assure you that I will do what I can to push the matter forward with the utmost expedition.

Senator Godfrey: We would like you to have an input, other than from the bureaucrats. I hope you got some this morning.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): If you want any help with your colleagues, we are ready and willing.

[Translation]

fort, et même si les tribunaux étaient tentés de ne pas gêner l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre dans certains domaines, ils devraient du moins être autorisés à étudier ces trois éléments pour vérifier si cela a été fait de bonne foi et ainsi de suite.

C'est la seule observation que j'avais à faire.

M. Roberts: A nouveau, je ne me prononce ni pour ni contre cette opinion, je relève simplement cet objet de préoccupation.

Le sénateur Godfrey: Je n'essaie pas de vous convaincre de ne pas chercher à obtenir de réponse car mon intervention est déjà consignée au compte rendu. Je ne veux pourtant pas que vous preniez de décision avant d'avoir consulté notre rapport.

M. Roberts: Je ne le ferai certainement pas. Mais je pense qu'on peut, d'après l'expérience antérieure affirmer que les tribunaux, une fois qu'on leur a donné voix au chapitre, peuvent se révéler particulièrement tenaces quand il s'agit d'étendre leur action à des choses que les membres de ce Comité n'aimeraient peut-être pas leur voir faire. Évidemment, c'est une possibilité.

Le coprésident (M. Baldwin): Mais le Parlement peut toujours revenir sur sa décision et leur retirer ce pouvoir.

Nous adressons tous nos remerciements à M. Roberts. Il a fait preuve de beaucoup de franchise, d'honnêteté et d'ouverture d'esprit. Il nous a fait connaître sa position et déclaré que ces choses se feront ouvertement. Nous espérons lui fournir un excellent compte rendu et peut-être est-il à souhaiter que nous nous retrouvions ici à l'automne pour étudier un projet de loi à moins que le gouverneur général n'ait d'autres vues. Qui sait? Je ne veux pas que vous vous engagiez sur cette question.

M. Roberts: Je l'espère.

Le coprésident (M. Baldwin): Peut-être nous retrouverons-nous à ce Comité ou à un autre pour étudier le projet de loi. Je sais que le ministre s'est présenté ici ce matin après avoir passé une longue nuit à se préparer et à s'inquiéter au sujet de ce comité. Il a été excellent. Nous sommes heureux que vous soyez venu et nous espérons que, comme le général MacArthur, vous reviendrez avec un projet de loi.

M. Roberts: Je vous remercie, monsieur le président. J'ai trouvé cette session très intéressante et je tiens à vous dire à tous, et spécialement au sénateur Godfrey, que j'ai l'intention d'étudier soigneusement le rapport de votre Comité et que je ferai tout mon possible pour faire progresser l'affaire rapidement.

Le sénateur Godfrey: Nous aimerions vous apporter d'autres points de vue que ceux de vos fonctionnaires. J'espère que c'est ce qui s'est produit ce matin.

Le coprésident (M. Baldwin): Si vous-même et vos collègues, avez besoin de notre aide, nous sommes à votre entière disposition.

APPENDIX "RSI-21"

FREEDOM OF INFORMATION IN AUSTRALIA:
ISSUE CLOSED

BY JOHN MCMILLAN*

"There is not a crime, there is not a dodge, there is not a swindle, there is not a vice which does not live by secrecy," said Joseph Pulitzer. Needless secrecy is as difficult to eradicate as the evils which it spawns, though Mr. McMillan suggests administrative and legislative techniques that could redress the balance in favour of openness. Much of the article is a discussion of one such technique, freedom of information legislation, and of a report on that topic published in 1976 by an interdepartmental committee established by the Federal Government. By reference to past Australian secrecy, U.S. experience under similar legislation, and bureaucratic inevitability, Mr. McMillan argues that legislation based upon the committee's report would do more to entrench the Administration's right to withhold official information than to secure the public's right of access to it. Alternative proposals for a freedom of information Act are suggested.

Since this article was written the Federal Government has announced that it will introduce a Freedom of Information Bill after considering the committee's proposals and comments thereon.

Most people look upon government as an institution which solves problems faced by society. The paradox, however, is that the institution of government is itself so often one of the paramount problems to be resolved. Time and again the political promises of aspiring governments amount to little more than a promise to reform government itself. Much of the work of law reform commissions is taken up in this area. Numerous parliamentary and executive committees and countless reports are the genesis of another round of committees and reports. Nowhere is the paradox more sharply defined than in the major function of government as a welfare state. Designed to improve the personal welfare of the individual, the welfare state has grown so huge and so complex that the individual is no longer able to feel that he personally matters to the government. A study of recent government attempts and proposals to secure open government reveals a parallel failure to devise sensible reforms.

Labor tried, Coming to office on a promise to reduce unnecessary official secrecy and to improve channels of communication between the people and the Administration, Laor instituted some welcome reforms. Basically, their open government policy meant a greater release of official reports and of archival material; circulation by some departments of policy proposals; publication of ministerial statements; the preparation of some internal legislative manuals for publications; increased consultation with community groups; more press conferences; a readiness in some quarters to provide requested information to the press or to interested outsiders; an overall consciousness of the need for greater attention to the propriety

APPENDICE «RSI-21»

LA LIBERTÉ D'INFORMATION EN AUSTRALIE:
IMPASSE

JOHN MCMILLAN*

«Il n'existe aucun crime, aucune filanterie, aucune escroquerie, aucun vice que le secret n'entretienne», disait Joseph Pulitzer. Il est tout aussi difficile de supprimer les mystères inutiles que les maux qu'ils engendrent, bien que M. McMillan propose d'instituer des procédés administratifs et législatifs qui pourraient redresser l'équilibre en faveur de l'accessibilité des documents. L'essentiel de cet article porte sur l'étude d'un de ces procédés, à savoir une loi sur la liberté d'information, et sur un rapport à ce sujet publié en 1976 par un comité interministériel créé par le gouvernement fédéral. En se référant à l'histoire du secret en Australie, à l'expérience américaine suite à l'adoption d'une loi similaire et au carcan bureaucratique inévitable, M. McMillan affirme qu'une loi fondée sur le rapport du comité contribuerait davantage à consolider le droit du gouvernement de refuser de communiquer des renseignements officiels qu'à assurer le droit d'accès du public à ces renseignements. M. McMillan présente des contre-propositions à la loi sur la liberté d'information.

Depuis que cet article a été rédigé, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il déposerait un projet de loi sur la liberté d'information après avoir étudié les propositions et les commentaires du comité.

Nombreux sont ceux pour qui le gouvernement est une institution chargée de résoudre les problèmes sociaux. Le paradoxe veut cependant que le gouvernement constitue souvent lui-même, de par sa nature, un problème majeur. Les promesses politiques que lancent régulièrement les futurs dirigeants ne constituent guère plus qu'une promesse de réformer le gouvernement lui-même. L'essentiel des travaux qu'effectuent les commissions de réforme du droit portent sur ce domaine. Les nombreux comités parlementaires et exécutifs et les innombrables rapports qui s'ensuivent engendrent une autre série de comités et de rapports. Le paradoxe atteint son apogée dans la fonction sociale qu'est censé assumer le gouvernement. Conçu pour améliorer le bien-être personnel de l'individu, l'État social a atteint de telles proportions et est devenu si compliqué que le particulier n'a plus l'impression que son cas personnel intéresse le gouvernement. Une étude des tentatives et des propositions récente du gouvernement visant à assurer un gouvernement ouvert révèle qu'il n'a également pas su concevoir de réformes sensées.

Le gouvernement travailliste a fait des efforts. Avant d'arriver au pouvoir, il avait déclaré qu'il s'efforcerait de réduire l'ampleur des secrets officiels inutiles et d'améliorer les échanges entre la population et le gouvernement; il a opéré certaines réformes attendues. Un gouvernement ouvert signifiait essentiellement l'augmentation des rapports officiels et d'archives publiées, la divulgation de projets de programmes par certains ministères, la publication de déclarations ministérielles, la préparation de certains documents législatifs internes destinés à la publication, la consultation accrue avec les groupes locaux, l'augmentation des conférences de presse, une certaine volonté à fournir les renseignements demandés par la presse ou

of withholding information; and the preparation and publication of a much-criticised interdepartmental committee report entitled Proposed Freedom of Information Legislation.

Significant though some of these achievements were, their impact has been marginal. There is as yet no guaranteed right of access to information. Some of the channels of communication that were opened up carried little more than a message of community distrust and frustration directed at an Administration unwilling to respond to public suggestions. And the experiment in creating a large number of government institutions that could assess community needs created only a mistrust of big bureaucracies and fostered a widespread feeling of alienation. It is this general failure in Labor's open government policy that will be examined before the more specific issue of freedom of information legislation is discussed.

1. OPEN GOVERNMENT

1. *The Traditional Approach*¹

Staff of the Royal Commission on Australian Government Administration estimated in 1975 that in the federal agencies at least 800 personnel were directly employed in public relations and public information service activities. Expenditure in this area was at least \$50 million, and was possibly in excess of \$100 million if the expenses of all instrumentalities and indirect costs (such as office facilities and superannuation) are included. One remarkable feature is that these resources were deployed in accordance with a number of traditional assumptions.

The first assumption involved a primary emphasis on structures to facilitate the implementation of open government. A Department of the Media was created in 1972 to handle the existing functions of publishing, advertising, disseminating information and producing films etc., and to handle newly-created functions (through the Australian Government Liaison Service) of disseminating ministerial statements and announcements to interested organizations and individuals and to relay their thoughts and impressions back to the government. In the same period most departments reported that they established (or upgraded the status of) their information unit—in some departments over thirty staff were directly involved in the work of the unit. Lastly, there was an expansion both in number and in function of government bookshops (which were renamed Publications and Enquiry Centres).²

Essentially inter-related with an emphasis on structures was an emphasis on institutional solutions: established practices and familiar objects were largely used to implement the policy of open government. The Government's response meant, in the main, an increase in the budgetary allocation for information activities: an increase in the number of publications produced, an increase in advertising, an increase in relations with the press, an increase in the number of enquiry counters and centres, an increase in the number of seminars and conferences

par des intéressés, une prise de conscience de la nécessité de définir avec la plus grande rigueur les conséquences qui pourraient provoquer le refus de divulguer certains renseignements, ainsi que la préparation et la publication d'un rapport rédigé par un comité interministériel intitulé: «Avant-projet de loi sur la liberté d'information», lequel a reçu de vives critiques.

Bien que certaines réalisations aient été importantes, leurs répercussions n'ont eu qu'un effet marginal. A l'heure actuelle, il n'existe aucun droit garanti d'accès à l'information. Certaines des voies de communication établies ne transmettaient que méfiance et déception de la collectivité envers un gouvernement peu disposé à répondre aux propositions du public. En outre, l'expérience que constituait la création d'un nombre important d'institutions gouvernementales chargées d'évaluer les besoins des collectivités n'a réussi qu'à créer une méfiance envers les bureaucraties importantes et à engendrer un sentiment d'aliénation généralisé. L'échec total du programme du gouvernement ouvert prôné par le parti travailliste sera examiné avant d'aborder l'étude du problème plus précis de la loi sur la liberté d'information.

I. LE GOUVERNEMENT OUVERT

1. *L'approche traditionnelle*¹

En 1975, la Commission royale sur l'administration du gouvernement australien estimait qu'au sein des organismes fédéraux, au moins 800 personnes travaillaient directement dans le domaine des relations publiques et des services de renseignements au public. Les dépenses dans ce domaine s'élevaient à \$50 millions au moins, et excédaient même les \$100 millions si l'on tenait compte des dépenses de tous les intermédiaires et des coûts indirects (locaux et pensions de retraite notamment). Il faut remarquer que les ressources ont été déployées par rapport à un certain nombre d'hypothèses classiques.

La première hypothèse concernait la nécessité de favoriser les structures afin de faciliter l'ouverture du gouvernement. Le ministère des Media, créé en 1972, a été chargé d'assumer les fonctions existantes de publication, d'annonce et de diffusion de l'information, de produire des films etc; toutefois, de nouvelles fonctions lui ont également été confiées par l'intermédiaire du Service de liaison du gouvernement australien, telles que la diffusion des déclarations ministérielles auprès des organismes et individus intéressés ainsi que le rapport de leurs opinions et impressions auprès du gouvernement. A la même époque, la plupart des ministères déclaraient avoir créé ou amélioré leur section de l'information—et dans certains ministères, plus de 30 employés participaient directement au travail de la section. Enfin le nombre et les attributions des librairies du gouvernement (qui ont été rebaptisées Centres de publication et d'enquête)² se sont accrues.

L'importance des structures était liée à l'importance des solutions institutionnelles: les pratiques établies et les instruments familiers ont été largement utilisés pour appliquer le programme de gouvernement ouvert. C'est ainsi que le gouvernement a accru les crédits budgétaires réservés au domaine de l'information: on a donc assisté à une augmentation du nombre de publications, d'annonces publicitaires, de centres d'enquêtes, de tables rondes et de conférences ainsi que de groupes indépendants qui conseillent officiellement le gouvernement ou

and an increase in the number of seminars and conferences and an increase in the number of outside groups which formally advise the government or are formally consulted when decisions are being made. The number of departments using these methods rose by twenty per cent in a three year period. Dissemination of information by way of publications and the press were clearly the most favoured methods, and publications were nominated as the most effective method of giving information.

Most departments responded to the Royal Commission that they understood open government to mean an "obligation to inform members of the community". They gave an assurance that they were "keeping in touch", usually by reading newspapers and listening to "articulate" groups. Apart from isolated examples of innovative public relations work (such as the approach of the Commissioner for Community Relations and the campaign to explain Medibank), little attempt it seems was made by agencies to rigorously analyse their attitudes. Less than one-third of the agencies responding to a Royal Commission questionnaire had (during the previous three years) undertaken or commissioned any systematic reassessment of the effectiveness of any programme designed to make people more aware, to evoke a response, or to change attitudes. Those which had undertaken such a reassessment were, it appears, surprised by some of the results. One general finding was that a surprisingly high proportion of the public requests for information (a proportion varying among agencies from twenty-five to eighty per cent) came from school children engaged on school projects.

All this is not to suggest—at this stage—that these developments were necessarily bad or counter productive. They simply reflected an assumption that structural and institutional solutions should be the primary response to the call for open government. What these solutions did involve, however, was an assumption that open government could be achieved by a passive solution. Developments were mainly concerned with "getting information out" so that people could absorb it, not with "getting people or ideas in". Consequently the analogy was frequently drawn during the days of Labor between propaganda and the government's information policy.³ Both involve dictating information to a passive audience.

Certain other attitudes also result. One is that the Administration's responsibility is discharged once information has been disseminated. The burden then shifts to the public, who must seek out further information which they require and must speak loudly enough if they wish to be heard. This attitude is confirmed by the fact that over eighty per cent of departments responding to a Royal Commission questionnaire rated journalistic experience as one of the qualifications looked for when a specialist information officer is being appointed. Over a quarter of the figure rated that as the only qualification, and a

qui sont consultés officiellement lorsque des décisions doivent être prises, outre que des relations plus étroites ont été établies avec la presse. Le nombre des ministères utilisant ces méthodes a augmenté de 20 p. 100 en trois ans. Les publications et la presse représentaient les méthodes préférées de diffusion de l'information et les publications ont été reconnues comme étant le moyen le plus efficace de renseigner.

La majorité des ministères ont répondu à la commission royale qu'un gouvernement ouvert, à leur avis, signifiait «l'obligation d'informer les membres de la collectivité». Ils lui ont assuré qu'ils «maintenaient le contact», la plupart du temps en lisant les journaux et en écoutant les groupes «articulés». A l'exception d'exemples isolés d'initiatives novatrices en matière de relations publiques, telle la démarche du commissaire aux relations communautaires et la campagne d'explication de la Medibank, il semblerait que les organismes aient déployé peu d'efforts pour analyser leurs attitudes avec rigueur. Moins d'un tiers des organismes qui ont répondu au questionnaire de la commission royale avaient, au cours des trois années précédentes, entrepris ou fait entreprendre une réévaluation systématique de l'efficacité de tous les programmes destinés à sensibiliser les individus, à susciter des réactions ou à changer les attitudes. Les responsables de cette réévaluation ont été, semble-t-il, surpris par certains des résultats obtenus. Cette enquête concluait, entre autres, qu'une proportion étonnamment élevée de demandes publiques de renseignements, laquelle variait de 25 p. 100 à 80 p.100 en fonction des organismes, émanait d'écoliers qui travaillait sur des projets d'école.

Tout cela ne veut pas dire—à cet stade—que ces résultats étaient nécessairement mauvais ou allaient à l'encontre du but visé. Ils reflétaient simplement l'hypothèse selon laquelle les solutions structurelles et institutionnelles devaient constituer la base de tout gouvernement ouvert. Mais ces solutions impliquaient cependant qu'un gouvernement ouvert pouvait être formé de manière passive. On se préoccupait surtout de «faire sortir l'information» pour que les individus puissent l'absorber, et non pas de «faire entrer des individus ou des idées». Par conséquent, il n'était pas facile d'établir une distinction entre la propagande et la politique d'information du gouvernement pendant que le parti travailliste était au pouvoir³. Les deux aspects impliquent que l'information soit dictée à des spectateurs passifs. Ces solutions ont néanmoins engendré d'autres attitudes également. On peut dire par exemple, que le gouvernement se décharge de sa responsabilité dès que l'information est diffusée. Le fardeau est ensuite transféré au public qui doit chercher les autres renseignements dont il a besoin et s'exprimer avec suffisamment de vigueur s'il veut être entendu.

Cette attitude est confirmée par le fait que selon plus de 80 p. 100 des ministères qui ont répondu au questionnaire de la commission royale, l'expérience journalistique est l'une des qualités recherchées au moment de nommer un spécialiste de l'information. Plus du quart de ce pourcentage a cité l'expérience journalistique comme étant la seule condition requise et une majorité substantielle des trois quarts restants a cité d'autres qualités qui ont un rapport étroit avec l'expérience journalistique (par exemple, une expérience professionnelle en relations publiques, une expérience au sein de la fonction

substantial majority of the remaining three-quarters rated other qualifications which do not detract from the primacy of journalistic experience (for instance, professional public relations expertise, experience in government or the relevant department and tertiary education). In subsequent interviews the primacy of journalistic experience was explained on the bases that journalists provide a buffer between public servants and the press, that they are more proficient in dealing with the media and in "pumping out the data", and that they have a much greater facility for articulating the ideas and the approach of an agency. Journalists, by their experience, are only concerned with supplying information not with encouraging response.

There is other evidence that the information function of government underwent a growth that was haphazard and incremental, not deliberate and formulated. Very few agencies were able to cost their information activities—a basic step where accountability is in issue. Very little training or continuing education for information officers was provided; working expertise gained on the job was regarded as sufficient. Indeed most journalists were either uninterested in, or effectively could only secure, temporary appointment to the public service. Even more curious is the point that, in many agencies, the staff of the information service were not of sufficient seniority either to decide which information should be released or to respond of their own volition to enquiries from the press. In at least one-third of agencies the authority to disseminate information was exercised only by the administrative head of the agency. Similarly in many agencies responses to enquiries (other than of a routine nature) had to be vetted by an officer of Second Division level, even though the response itself would be prepared at the middle or lower levels of the agency. In short, one gains an impression that information was released along the same hierarchical channels that decisions were made. The concept of open government had to adapt to suit the agencies, not the reverse.

Why this approach to open government should have been adopted is understandable. Each of the measures adopted was a response to specific complaints that had been reiterated for a long while. The developments were not supported by any underlying philosophy defining the relationship between the community and government. A definition of open government which seems to have been accepted by some agencies was one offered by Senator D. McClelland, a former Minister for the Media:

Open government is a general concept of making information concerning policies, programmes and activities of the Government available to the Australian people. Publication of many documents and records including the Hansard is part of such a policy which is being performed far more successfully than by any previous government.⁴

This definition exhorts agencies to publish, to advertise, to establish better press relations, to establish new structures and new institutional links;—in short, to treat the community more passively. Even many of those advocating reform going beyond the practices already engaged in by agencies have, in truth, accepted the assumptions inherent in the definition. The proof

publique ou du ministère pertinent et un niveau d'éducation supérieur). Au cours des entrevues qui se sont déroulées par la suite, l'importance accordée à l'expérience journalistique a été justifiée par le fait que les journalistes forment une espèce de tampon entre les fonctionnaires et la presse, qu'ils savent mieux traiter avec les organes d'information et «faire sortir les données» et qu'ils sont plus aptes à énoncer les idées et les méthodes propres à un organisme. De par leur expérience, les journalistes diffusent l'information mais n'encouragent pas les réactions.

Il existe d'autres indices selon lesquels la fonction informationnelle du gouvernement s'est accrue de façon accidentelle et non délibérée. Très peu d'organismes ont pu chiffrer leurs activités en matière d'information—étape décisive où la responsabilité est en cause. Les agents d'information n'avaient reçu qu'une formation ou un recyclage minimes; l'expérience acquise sur le tas était considérée suffisante. Il est vrai que la plupart des journalistes ne désiraient pas faire partie temporairement de la fonction publique ou ne pouvaient au contraire obtenir qu'un poste temporaire au sein de celle-ci. Fait encore plus singulier, dans de nombreux organismes, le personnel du service de l'information n'avait pas l'expérience nécessaire pour décider des renseignements à divulguer ou pour répondre aux demandes de la presse. Dans un tiers des organismes au moins, seul le chef administratif de l'organisme pouvait exercer le droit de divulguer des renseignements. De même, dans de nombreux organismes, les réponses aux demandes (autre que celles de nature routinière) devaient être examinées par un fonctionnaire à l'échelon de la deuxième division, même si les réponses avaient été préparées à des échelons inférieurs. En résumé, on a l'impression que l'information a été divulguée selon les mêmes principes hiérarchiques qui régissent la prise de décisions. La notion de gouvernement ouvert devait s'adapter aux organismes, mais le contraire ne valait pas.

La raison pour laquelle cette optique d'un gouvernement ouvert aurait dû être retenue est compréhensible. Chacune des mesures adoptées l'était en réponse à des plaintes précises qui revenaient continuellement depuis longtemps. Ces actions n'avaient pour base aucune philosophie sous-jacente définissant le rapport entre la collectivité et le gouvernement. Le sénateur D. McClelland, ancien ministre des Media, a donné une définition du gouvernement ouvert qui semble avoir été acceptée par certains organismes:

L'expression «gouvernement ouvert» correspond à une notion générale axée sur la diffusion de renseignements concernant la politique, les programmes et les activités du gouvernement auprès du peuple australien. La publication de nombreux dossiers et documents, y compris le hansom, fait partie de cette politique qui est appliquée avec beaucoup plus de succès par le présent gouvernement que par toute autre gouvernement précédent⁴.

Cette définition invite les organismes à publier, à annoncer, à améliorer leurs relations avec la presse, à établir de nouvelles structures et de nouveaux liens institutionnels—en bref, à traiter la collectivité plus passivement. En vérité, les partisans d'une réforme plus audacieuse que celle que poursuivent les organismes ont, en bonne partie, accepté les suppositions inhé-

of this failure to develop a philosophic construct for reform can be found in the terminology that is used. People speak of a government implementing "open government", by developing an "information policy". The result will be an "informed citizenry" which can germinate a "two-way flow of information". The justifications for having this two-way flow are that people have a "right to know" and a "right to communicate with their government".

Whichever way this language of reform is construed—whether as requiring an increased volume of communication or as requiring some qualitative dimension to the communication currently occurring—the vehicles for implementing any reform are constant. The emphasis is upon a flow of information—a passive process. The language encourages the use of the known structural and institutional techniques described earlier, all of which assume a community with a voracious appetite to assimilate information and an irresistible desire to make their views known to government. The channel of communication for the informed citizenry will be the same: it will consist of a person communicating with "their government", with a detached colossus.

The "open government" reforms that have hitherto been tried—*unless supplemented by more basic reform*—will be unable to achieve any of their nominated objectives. A properly conceived open government policy can be an important catalyst in reducing the feeling of alienation of many people towards their government. This feeling—arguably the nemesis of contemporary government—is most cogently expressed in the "we-they" syndrome. In this area of concern the manifestations of this feeling of estrangement are various: a commonly held view that government is unresponsive to public moods and suggestions; a suspicion that government activities are surrounded by unnecessary secrecy, even that they are covert; and a sense of inertia at trying to influence an Administration which persistently lays claim to superior wisdom.

The bombardment of information that occurred in recent years is likely to reinforce the community's feeling of inequality and impotence. It would be surprising indeed if even a calculable minority of people felt closer to their government: more enlightened about government activities, better able to communicate with the Administration and more likely to influence it. Likewise, the development of institutional links with the community is fraught with the similar danger of being counter productive. The creation of a large number of advisory and consultative bodies with a community membership, the appointment of ministerial advisers, and the establishment of contact with community action groups—whilst improvements in themselves—do not mean the satisfactory practice of open government. Nor will more of the same. Whereas open government must mean knocking down the walls surrounding government, it is as if we merely added a new room and opened the door and invited a few more people in. The institutional framework of government grows steadily more imposing.

rentes à cette définition. La terminologie utilisée constitue la preuve flagrante que le gouvernement ouvert ne repose sur aucune idéologie. On parle d'un gouvernement réalisant «l'ouverture» en élaborant une «politique d'information». Il en résultera un «corps électoral informé» qui donnera peut-être naissance à un «courant d'information à double sens». Sa justification se trouve dans le fait que les personnes ont le «droit de savoir» et le «droit de communiquer avec leur gouvernement».

Quelle que soit l'interprétation donnée de ce langage de réforme s'agit-il d'accroître la communication ou de donner une dimension qualitative à la communication existante—les moyens d'appliquer toute réforme sont similaires. L'accent est mis sur la circulation de l'information, ce qui est un processus passif. Ce langage encourage l'utilisation de procédés structurels et institutionnels connus qui ont été décrits précédemment et dont tous supposent une collectivité voulant à tout prix assimiler l'information et faire connaître son point de vue au gouvernement. Le moyen de communication destiné au corps électoral informé sera identique: une personne communiquera avec «son gouvernement», soit avec un colosse isolé.

Les réponses prônant un «gouvernement ouvert», qui ont été mises à l'essai jusqu'à présent, ne pourront pas—à moins que d'autres réformes plus fondamentales ne viennent s'y ajouter—atteindre les objectifs visés. Une politique de gouvernement ouvert conçue de façon appropriée peut contribuer largement à réduire le sentiment d'aliénation qu'éprouvent de nombreux individus envers leur gouvernement. Ce sentiment—et l'on peut parler de vengeance du gouvernement contemporain—s'exprime incontestablement dans le syndrome «nous-ils». A cet égard, les formes que prend ce sentiment d'aliénation sont diverses: une impression généralement partagée selon laquelle le gouvernement se montre sourd aux humeurs et aux suggestions du public; le soupçon selon lequel les activités du gouvernement sont entourées de mystères inutiles, et même illégaux; et un sentiment d'inertie à vouloir influencer un gouvernement qui ne cesse de se proclamer supérieur.

Le bombardement d'information auquel on a assisté ces dernières années va vraisemblablement renforcer le sentiment d'inégalité et d'impuissance de la collectivité. Il serait effectivement surprenant que même une minorité d'individus se sentent plus proches de leur gouvernement: plus éclairés sur ses activités, et pouvant mieux communiquer avec l'administration, ils sont également plus susceptibles de l'influencer. De même, le développement de liens institutionnels avec la collectivité risque d'aller à l'encontre du résultat désiré. La création d'un nombre important d'organismes consultatifs où siègent des membres de la collectivité, la nomination de conseillers ministériels et l'établissement de contacts avec les groupes d'action communautaires ne mènent pas, bien qu'il s'agisse d'améliorations, à un gouvernement véritablement ouvert. Il en serait d'ailleurs de même si l'on multipliait ces actions. Alors qu'il s'agit, pour avoir un gouvernement véritablement ouvert, d'abattre les murs qui entourent le gouvernement, on se retrouve toujours, en quelque sorte, devant une nouvelle salle où l'on aurait laissé entrer un peu plus de personnes. Le cadre institutionnel du gouvernement devient de plus en plus contraignant.

2. "Open Government" in the Future

Before specific proposals for reform can be listed, the goal of open government must be defined. It is generally expressed in terms of the democratic ideal of participatory democracy (that each person has a right to participate in the governance of a society). Until now, the challenges perceived to democratic freedom have been overt. The challenges have been seen in such things as secrecy in decision making, and the consequent exclusion of the great number of people from the processes of government; the making of decisions, by secret process, which have failed to attract any measure of public support; and the occasional corruption of government by political parties for the purposes of immediate political gain (for instance, by the timed release of policies with a view to electoral advantage).

However, as this article has implied, some of the greatest challenges to democratic freedom are no longer overt, but are subtle. The challenges come from an amorphous administrative state which people feel little hope of influencing, from a system in which many of the decision makers are anonymous, and from a bureaucracy that lacks sufficient accountability, either directly or indirectly, to the public which it serves. All these features of impersonality directly contradict democratic ideals. The traditional mechanisms for countering this challenge have proved inadequate. The parliamentary forum, as a place for fully exposing the workings of government and for forcing ministers to account for the myriad actions of their departments, has proved unsuccessful. The party composition of the Parliament and the control which the government has over the information and the resources of the Administration have ensured this. Moreover, the conventions of Cabinet and ministerial responsibility have in fact produced the same paradoxical result earlier referred to: originally designed as a method for controlling the executive arm of government and for making it responsive and accountable, the conventions have instead occasioned a large anonymous bureaucracy which exhibits features of non-accountability and unresponsiveness. Recent legal innovations to reduce these features of impersonality, such as the creation of an Administrative Appeals Tribunal and an Ombudsman, will not be enough to counteract the larger social problem of estrangement.

The earlier analysis suggested that the drift of recent open government reforms and proposals for reform might well be counter productive. If this is the case, then the proper basis for reform would be a reversal of the assumptions currently accepted. The simplest way to reverse these assumptions is to invert the current terminology, which is itself a reflection of current assumptions. Thus, instead of producing an "informed citizenry", open government should produce informed decision makers; instead of there being a public "right to know", there should be a government duty to tell and be told; and rather than having a "right to communicate with their government", people should have a right to communicate with identifiable individuals within that government.

Put another way, the emphasis should be upon individual decision makers being active. Actively seeking opinions from individuals over a wide spectrum of the community—whether

2. Le «gouvernement ouvert» de l'avenir

Avant de citer des propositions de réformes précises, il serait utile de définir les objectifs que doit viser un gouvernement ouvert. Ils s'expriment généralement en fonction de l'idéal de la démocratie participative (chaque citoyen a le droit de participer à la direction de la société). Jusqu'à présent, les défis perçus à la liberté démocratique ont été clairs. C'est ainsi que la prise de décisions est devenue de plus en plus secrète, excluant ainsi un certain nombre d'individus du processus gouvernemental, que les décisions prises secrètement n'ont pas su attirer le public ou que la corruption occasionnelle du gouvernement par les partis politiques visait des fins politiques immédiates (par exemple, par la divulgation à point nommé de décisions prises en vue d'acquiescer un avantage électoral).

Cependant, comme l'a déclaré l'auteur de cet article, certains des plus grands défis à la liberté démocratique ne sont plus manifestes mais cachés. Les défis proviennent d'un État administratif amorphe que les individus ont peu d'espoir d'influencer, de systèmes au sein desquels bon nombre de décisionnaires sont anonymes et d'une bureaucratie qui n'est pas suffisamment comptable, que ce soit directement ou indirectement, devant le public qu'elle sert. L'ensemble de ces traits impersonnels contredit directement les idéaux démocratiques. Les procédés classiques permettant de contrer ce défi se sont révélés insuffisants. La tribune parlementaire, où les activités gouvernementales sont disséminées et où les ministres sont contraints de rendre compte des nombreuses actions de leur ministère, s'est révélée être un échec complet. La composition partisane du Parlement et le contrôle que détient le gouvernement sur l'information et les ressources de l'administration en ont été les supports. En outre, les conventions du Cabinet et les responsabilités ministérielles ont en fait produit le même résultat paradoxal dont on parlait plus tôt; alors qu'elles étaient originellement conçues comme une méthode permettant de contrôler le corps exécutif et de le rendre comptable, les conventions ont, au contraire, permis à une importante bureaucratie anonyme de se développer, laquelle a pris les traits de la non-responsabilité et de l'indolence. Les innovations juridiques créées récemment pour réduire ces traits impersonnels, tels que la création d'un tribunal d'appel administratif et d'un poste de protecteur du citoyen ne se révéleront pas suffisantes pour faire face au problème social de l'aliénation.

L'analyse précédente suggérait que le glissement des récentes réformes et propositions de réformes pour un gouvernement ouvert pourrait bien aller à l'encontre des résultats voulus. Dans ce cas, les réformes elles-mêmes seraient en fait l'inverse des hypothèses couramment avancées. La façon la plus simple de renverser ces hypothèses serait d'inverser la présente terminologie, qui reflète elle-même les hypothèses actuelles. Ainsi, au lieu de produire un «corps électoral informé», un gouvernement ouvert devrait produire des décisionnaires informés; au lieu que le public ait «le droit de savoir», il incomberait au gouvernement d'informer et d'être informé, et au lieu d'avoir «le droit de communiquer avec leur gouvernement», les citoyens devraient avoir le droit de communiquer avec des représentants de ce gouvernement.

Autrement dit, l'accent devrait être mis sur l'activité des décisionnaires individuels. Leurs nouvelles fonctions devraient être de consulter le public—que celui-ci soit informé, instruit

or not those individuals are informed, educated or organised—should be the duty of all decision makers, much as their current duty is to surround policy deliberations with secrecy. A policy reached without consideration of community views that were actively sought would be a policy reached in breach of duty.

Following is a list of isolated suggestions as to ways in which this reformed approach to open government could be implemented. The list is not comprehensive, nor is it intended to be. Once the proper set of assumptions is chosen, the conclusions (or ways of giving effect to the assumptions) will inexorably follow, in the same way that many of the reforms examined earlier were unwittingly chosen because of an initial inattention to the terminology employed.⁵

—Talk-back radio programmes could be used for public discussion of, and to encourage a community response on, issues of public administration. Government officials either devising or administering a programme should be available for regular appearances on these programmes. Even such issues as broadcasting control, the administration of the Tax Act or the Customs Regulations, and the Family Law Act, could be appropriate for treatment.

—Senior public servants should be exposed to questioning more often on television programmes where government activities are being discussed. Graham Perkin, for instance, when editor of the *Melbourne Age*, called senior public servants “seriously, even gravely, inaccessible”.⁶

—Officers should be encouraged to discuss issues and policies in schools (for instance, environmental, urban and education policies) and in colleges and universities (proposed legislation could be discussed with the staff and students of the relevant faculty—and not merely with a select group of them). On occasions the Department of the Capital Territory has employed this technique in Canberra by calling a public meeting if there is an identifiable group of people affected by a policy (such as the residents of a particular suburb). Other successful examples of public contact can be found in the work of the Commissioner for Community Relations and in the techniques used to advertise Medibank.

—A legislative obligation could be placed upon agencies to seek public comments before making a policy decision (for instance, in the issuance of broadcasting licences and the allocation of grants to States for construction of highways).⁷

—To encourage constructive suggestions and submissions from the community, agencies should contact groups such as university faculties, trade unions, organisations representative of professional and business interests, and community groups, and ask them what sorts of information they wish to be supplied with on a regular basis. Assistance should also be given to these groups when they are formulating their submissions.

ou organisé—tout comme leurs fonctions actuelles consiste à entourer de mystères leurs décisions. Elaborer un programme sans tenir compte de l'opinion de la collectivité serait manquer à tous les devoirs.

Une liste de propositions de réformes isolées pouvant conduire à un gouvernement ouvert a été dressée ci-après. Cette liste n'est pas exhaustive et tel n'est pas son but. Dès que les hypothèses les plus justes seront choisies, les conclusions (ou les façons de les appliquer) suivront automatiquement de la même manière que bon nombre de réformes examinées plus haut ont été opérées inconsciemment en raison de l'inattention accordée à la terminologie employée.⁵

—Il conviendrait de présenter des émissions radiophoniques à ligne ouverte de façon à stimuler la discussion publique sur des questions d'administration publique. Les hauts fonctionnaires qui sont chargés soit d'élaborer un programme soit de l'appliquer devraient participer régulièrement à ces émissions. On pourrait ainsi discuter de questions telles que le contrôle de la radiotélédiffusion, l'administration de la loi fiscale ou du règlement douanier, ainsi que la loi sur le droit de la famille.

—Il conviendrait de faire participer plus souvent des hauts fonctionnaires à des émissions de télévision au cours desquelles les activités du gouvernement feraient l'objet de discussions. Par exemple, lorsqu'il était rédacteur en chef du journal *Age de Melbourne*, Graham Perkin a accusé les hauts fonctionnaires d'être «sérieusement, même gravement, inaccessibles». ⁶

—Il conviendrait d'encourager les responsables à discuter de divers problèmes et programmes dans les écoles (par exemple, les programmes écologiques, urbains et éducatifs) et les universités (les projets de loi pourraient être discutés avec le personnel et les étudiants de la faculté concernée—et non avec un groupe sélectionné à l'avance). Le Department of the Capital Territory (ministère de la Capitale nationale) a souvent employé ce procédé à Canberra: il convoque une assemblée publique lorsqu'un groupe de particuliers est touché par une décision (tel que les résidents d'un quartier particulier). Les travaux du commissaire aux relations communautaires et les procédés utilisés pour assurer la publicité de la Medibank constituent d'autres exemples de contacts publics qui ont fait leurs preuves.

—Il conviendrait par voie législative de forcer les organismes à demander l'opinion du public avant de prendre une décision (par exemple, dans le cas de la délivrance de permis de diffusion et des subventions allouées aux États pour la construction d'autoroutes).⁷

—Afin d'encourager toute suggestion ou tout rapport constructif provenant de la collectivité, les organismes devraient se mettre en rapport avec des groupes tels que les facultés universitaires, les syndicats, les organisations représentant les intérêts professionnels et commerciaux ainsi que les groupes communautaires, et leur demander quels genres de renseignements ils voudraient obtenir régulièrement. Une aide devrait également être accordée à ces groupes lors de la rédaction des rapports.

- Simple steps could be taken to reduce the anonymity of the bureaucracy. Where a decision has been taken which affects a particular individual (award of benefits, or disallowance of objection against taxation assessment), the name of the officer making that decision should be included in the notification of the decision. In a similar vein, the names of the authors of official publications (including brochures) should be included therein.
 - Techniques of communication should take account of the one million non-English speaking Australians.
 - Senior decision makers and the information officers should be so placed that they gauge the spontaneous reactions and suggestions of individuals and discover at first hand the types of information commonly sought. This requires occasional service in the posts where most contact with the public occurs—at enquiry counters, complaint bureaux and telephone switchboards.⁸
- Attempts could be made to ensure that some publications reach a wider audience. The *Report of the Inquiry into Poverty*, for example, could have been summarised, attractively illustrated by a graphic designer, and copies made available for sale in such places as supermarkets and newsagencies.
- In the ultimate, open government requires a change in the attitudes of administrators. Some steps which could be taken to effect this change would include re-education of public servants at lower levels, repeal of many of the disciplinary and criminal penalties for the unauthorised disclosure of information, open meetings legislation,⁹ and requiring the head of each agency to publish a statement affirming his commitment to open government and outlining preliminary steps being taken by the agency to establish a dialogue with the community.

Most of the above suggestions are directly related to issues of open government. Any changes would, of course, have to be seen against a wider background of needed reforms, such as the devolution of authority to regional administrators; creation of “one-stop shops” dispensing the whole range of government benefits in the one office; improvement of government counter services; and a reorganisation of public service decision making procedures to increase the authority and responsibility of those lower down “the pyramidal hierarchy”.¹⁰

II THE CASE FOR FREEDOM OF INFORMATION LEGISLATION

1. *Openness in the United States*

The enactment of freedom of information legislation must be an important step towards establishing sensible assumptions as the basis for an overall open government policy. It is the most decisive step that the legislature could take to indicate that it is serious about knocking down the walls—or at least taking the lock off the door. It is simply fatuous for a government to assert that it welcomes community participation in policy formulation if it does not provide citizens with this basic incentive to participate, on their own terms and by the methods of their choice.

- Il conviendrait de prendre des mesures simples visant à réduire l'anonymat de la bureaucratie. Lorsqu'une décision touchant un particulier est rendue (octroi d'avantages sociaux ou rejet d'objections au sujet d'une cotisation fiscale) le nom du décisionnaire devrait figurer sur la notification de la décision. De même, les noms des auteurs de publications officielles y compris les brochures devraient figurer sur celles-ci.
- Les techniques de communication devraient tenir compte du million d'Australiens non anglophones.
- Les décisionnaires et les agents d'information supérieurs devraient pouvoir évaluer les réactions et suggestions spontanées des particuliers et découvrir de première source le type de renseignements qu'ils recherchent. Il conviendrait donc de leur faire effectuer des stages à des postes où le contact avec le public est courant: bureaux d'information, bureaux de plaintes et standards téléphoniques.⁸
- Il conviendrait d'effectuer des tentatives pour que certaines publications atteignent un public plus large. Le *Report of the Inquiry into Poverty*, par exemple, aurait pu être résumé, illustré par un dessinateur et mis en vente dans des supermarchés ou des agences de journaux.
- Enfin, l'attitude des administrateurs doit changer pour que l'ouverture puisse se faire. Aussi, les fonctionnaires des échelons inférieurs devraient être recyclés, bon nombre de sanctions disciplinaires et de peines criminelles pour avoir divulgué des renseignements sans autorisation devraient être abrogées et la loi sur les réunions publiques⁹ obligeant l'administrateur de chaque organisme à publier une déclaration affirmant son engagement à favoriser l'implantation d'un gouvernement ouvert et exposant les mesures préliminaires prises par l'organisme pour établir un dialogue avec la collectivité devrait être élaborée.

La plupart de ces propositions sont liées directement aux problèmes que pose un gouvernement ouvert. Tout changement devrait, évidemment, être ramené dans le contexte plus vaste des réformes nécessaires, telle que la dévolution de l'autorité aux administrateurs régionaux, la création de «comptoirs polyvalents» permettant de prendre connaissance, dans un seul bureau, des services offerts par le gouvernement, l'amélioration des services d'information du gouvernement et la réorganisation des méthodes de prises de décisions de la fonction publique afin d'accroître l'autorité et la responsabilité des échelons inférieurs de «la hiérarchie pyramidale».¹⁰

II DÉFENSE DE LA LOI SUR LA LIBERTÉ D'INFORMATION

1. *L'ouverture aux États-Unis*

L'adoption d'une loi sur la liberté d'information doit constituer une étape importante vers l'élaboration d'hypothèses sensées qui puissent servir de base à une politique d'ouverture globale. Il s'agit de la mesure la plus importante qu'une assemblée législative puisse prendre pour montrer qu'elle songe sérieusement à abattre des murs ou du moins à ouvrir des portes. Il serait tout simplement présomptueux qu'un gouvernement ose affirmer qu'il souhaite que la collectivité participe à la formulation des programmes sans lui donner les moyens

American experience vindicates this claim. Enacted in 1966, and amended in 1974 and 1976, the United States Freedom of Information Act ("FOIA")¹¹ confers upon any person the right to inspect any government records, except those which may be withheld pursuant to nine enumerated exemptions which protect such interests as national security, trade secrets, personal privacy, law enforcement and frankness and candour in internal deliberations. A person denied access may appeal first to another officer in the agency and thereafter to a court; the court's role is simply to determine whether the documents are embraced by a literal interpretation of one of the exemptions. (Mention is subsequently made in this article of other procedural provisions of the Act, of the requirements for indexing and publication of internal law, and of a separate system for classification of documents which operates alongside the Act.)

On any account the Act is widely regarded as a cornerstone of American democracy—many lawyers even rank it alongside landmark legislative innovations such as the Sherman Antitrust Act and the Administrative Procedure Act. The extent of citizen interest and the volume of disclosure alone are startling. In 1976 for instance, the Department of Defence received 43,945 requests and claimed that only 5 per cent of valid requests were partially or wholly exempt; Health, Education and Welfare applied exemptions to less than 3 per cent of 38,384 requests, and of the 51,711 requests received by Justice under the FOIA and Privacy Act, exemptions were applied to only 13 per cent of the 40,379 cases where the records requested were in existence. Although many agencies received a smaller number of requests, the rate of disclosure in many was equally high—the Environmental Protection Agency honoured 96 per cent of 4,113 requests, and the Federal Reserve Board 98 per cent of 3,876 requests. Many of these figures would have been further improved after internal agency review, since in 1975 fully 52 per cent of appeals were allowed either wholly or in part.¹²

Recent disclosures compelled by the Act in the field of national security illustrate the outer reaches of openness. Examples include the Army Report on the My Lai massacre, documents revealing shocking maltreatment of political prisoners in Vietnam internal CIA publications confirming the reliability of Phillip Age's *CIA Diary*, National Security from 1947-1972 (which, *inter alia*, disclaimed the CIA's authority to conduct sabotage and subversion), synopses of J. Edgar Hoover's blackmail files on public figures reports by staff scientists in the Atomic Energy Commission that a major nuclear reactor accident might kill up to 45,000 people, CIA assassination plots against Castro, Trujillo, and South Vietnamese and Belgian Congo leaders, Kissinger's "press back-grounds" on the SALT agreements and the Middle East, and the U.S. government's internal interpretations of the Vietnam Peace Agreements.¹³ Similarly, in the field of law

de le faire, c'est-à-dire ses propres conditions et par les moyens de son choix.

L'expérience américaine vient appuyer cette thèse. Adoptée en 1966, modifiée en 1974 et en 1976, la loi sur la liberté d'information américaine («FOIA»)¹¹ octroie à chaque individu le droit d'inspecter tous les dossiers du gouvernement à l'exception de ceux qui tomberaient sous le coup des neuf exceptions qui protègent les intérêts de la nation tels que la sécurité nationale, les secrets commerciaux, la vie privée, l'application de la loi ainsi que la franchise et la bonne foi lors des délibérations internes. Une personne à qui on refuse l'accès à un document peut interjeter appel auprès d'un autre agent de l'organisme concerné et ensuite auprès d'un tribunal; le rôle du tribunal consiste simplement à déterminer si les documents sont soumis à une interprétation latérale d'une des exemptions. (Cet article traite plus loin de dispositions de la loi en matière de procédure, de la nécessité de répertorier et de publier les ouvrages de droit interne et d'un système distinct de classification des documents, qui puisse fonctionner parallèlement à la loi).

De toute façon, cette loi est considérée comme une pierre de touche de la démocratie américaine—de nombreux avocats l'élèvent au niveau d'innovations législatives marquantes telles que la Sherman Antitrust Act et la Administrative Procedure Act. L'intérêt des citoyens s'est accru de façon phénoménale ainsi que le nombre de divulgations autorisées. En 1976, par exemple, le ministère de la Défense a reçu 43,945 demandes et affirme que 5 p. 100 seulement de ces documents demandés n'ont pas été communiqués soit partiellement soit entièrement. Le ministère de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être (HEW) a refusé de divulguer moins de 3 p. 100 des 38,384 demandes qu'il a reçues et sur les 51,711 demandes adressées au ministère de la Justice en vertu de la FOIA et de la Privacy Act, les exceptions ne s'appliquaient qu'à 13 p. 100 des 40,379 cas pour lesquels les dossiers demandés existaient. Bien que de nombreux organismes aient reçu un nombre inférieur de demandes, le taux de divulgation était, dans de nombreux cas, tout aussi élevé: la Environmental Protection Agency a répondu à 96 p. 100 des 4,113 demandes formulées et le Federal Reserve Board à 98 p. 100 des 3,876 demandes reçues. Bon nombre de ces chiffres auraient pu être encore plus élevés après la refonte des organismes internes, puisqu'en 1975, 52 p. 100 des appels interjetés ont été reconnus soit intégralement soit partiellement valides.¹²

Les divulgations récentes autorisées par la loi dans le domaine de la sécurité nationale illustrent la portée de l'ouverture. À cet égard, on peut, citer le rapport de l'armée sur le massacre de My Lai, les documents révélant les sévices choquants qu'ont subis les prisonniers politiques au Vietnam, les publications internes de la CIA confirmant ainsi la véracité de l'ouvrage de Phillip Agee «CIA Diary», les directives en matière de sécurité nationale de 1947 à 1972 (qui, entre autres, reniaient l'autorité de la CIA de mener des opérations de sabotage et de subversion), des extraits des dossiers de J. Edgar Hoover sur le chantage que subissaient certaines personnalités publiques, des rapports rédigés par le personnel scientifique de l'Atomic Energy Commission selon lesquels un accident nucléaire de grande envergure pourrait tuer jusqu'à 45,000 personnes, des complots d'assassinat par la CIA contre Castro, Tujillo et les chefs du Sud-Vietnam et du Congo belge,

enforcement the Act has revealed illegal investigations of U.S. citizens by the FBI, the CIA, the Justice Department, Department of Defence, Civil Service Commission, Secret Service, and the Internal Revenue Service. A prime example was the FBI's "cointelpro" programme to harass and disrupt dissident groups. The 2,370 targets of the programme (including the Quakers, the United Church of Christ and the National Council of Churches) were subject to illegal mail openings, break-ins and wire-taps, attempts to influence university hiring decisions, and provocation of violence between black groups.¹⁴ Other more general disclosures highlighted recently by Ralph Nader include reports on radioactive contamination of New Mexico's water supply, the cancer causing propensities of chloroform (widely used in cough syrups), the heightened incidence of cancer among workers in nuclear plants, the risks involved with the use of silicone in cosmetic surgery, and documents establishing "the symbiotic flow of government regulators and business executives back and forth between the regulatory agencies and the regulated industries".¹⁵

A more regular and steady erosion of secrecy has resulted from the FOIA's requirements for publication and indexing of the internal and hitherto secret law of agencies. Literally hundreds of indexes are now published, including indexes of such things as environmental impact statements, the outside contacts of the Federal Trade Commissioners, merger clearances by the Commission, policy directives from the Immigration Commissioners, authorizations issued to banks by the Federal Reserve Board to acquire shares, invest, or undertake a merger, advisory interpretations of the Tax Code issued to individual taxpayers by the Internal Revenue Service, the Federal Power Commission's instructions to oil companies, details of the different programmes operated by agencies, and internal agency guidelines and manuals on such things as drugs analysis, supervision of recipients of federal funds, Federal-State highway management, analysis of food additives, pesticides and vitamins, and security, auditing, training, administrative and legislative policies and personnel management.¹⁶ In addition, categories of secret law that have been disclosed pursuant to court order include the manual for tax auditors, the Parole Commission's orders and decisions, the Air Force's rulings on violations of the honour code, and the criteria to be applied by prosecutors when deciding whether to prosecute.¹⁷

What these examples indicate about both the openness of U.S. government and the extent to which secrecy nurtures lawlessness is interesting but more important is how they illustrate, first, the degree to which information legislation can promote executive accountability and provide an opportunity

des notes documentaires de Kissinger sur les accords SALT et le Moyen-Orient ainsi que les interprétations internes du gouvernement américain sur les accords de paix du Vietnam.¹³ En outre, dans le domaine de l'application de la loi, la FOIA a révélé que des enquêtes illégales sur des citoyens américains avaient été effectuées par la FBI, la CIA, le ministère de la Justice, le ministère de la Défense, la Commission de la Fonction publique, les services secrets et le Internal Revenue Service. Un exemple frappant a été le programme «cointelpro» du FBI qui visait à harceler et à dissoudre les groupes dissidents. Les 2,370 cibles du programme (y compris les Quakers, la United Church of Christ et le National Council of Churches) ont vu leur courrier ouvert illégalement, des effractions et des écoutes téléphoniques ont été effectuées ainsi que des tentatives d'influencer les méthodes de recrutement des universités, et la révolte entre groupes noirs a été encouragée.¹⁴ Parmi les autres divulgations plus générales révélées récemment par Ralph Nader figurent des rapports sur la contamination radioactive de l'alimentation en eau du Nouveau-Mexique, sur les effets cancérigènes du chloroforme (utilisé largement dans les sirops contre la toux) sur l'augmentation du nombre de cancers parmi les employés des centrales nucléaires, sur les risques que comporte l'utilisation du silicone dans la chirurgie plastique, et des documents établissant la circulation symbiotique des responsables gouvernementaux et des cadres entre les organismes investis d'un pouvoir de réglementation et les industries réglementées.¹⁵

L'obligation de par la FOIA de publier et de répertorier le droit interne des organismes qui était jusqu'alors resté secret a provoqué son érosion régulière. Des centaines de documents sont maintenant publiés, et notamment les déclarations d'incidences sur l'environnement, des documents sur les contacts extérieurs qu'ont eus les commissaires fédéraux du commerce, les accords de fusion autorisés par la Commission, les directives des commissaires à l'Immigration, les autorisations données aux banques par le Federal Reserve Board en vue d'acquiescer des actions, d'investir ou de fusionner, les interprétations du Code fiscal données à titre consultatif à des contribuables particuliers par l'Internal Revenue Service, les directives de la Federal Power Commission aux compagnies pétrolières, les détails des différents programmes appliqués par les organismes, les directives internes des organismes ainsi que des manuels sur l'analyse de médicaments, la surveillance des bénéficiaires de fonds fédéraux, la gestion des autoroutes nationales, l'analyse des additifs alimentaires, des pesticides et des vitamines, ainsi que la sécurité, la vérification, la formation, les décisions administratives et législatives et la gestion du personnel.¹⁶ En outre, parmi les divulgations qui ont été autorisées à la suite d'une ordonnance d'un tribunal on compte les manuels destinés aux vérificateurs fiscaux, les ordonnances et décisions du commissaire à la libération conditionnelle, les décisions du commissaire à la libération conditionnelle, les décisions de l'armée de l'air sur la violation du code éthique ainsi que les critères à appliquer par les plaignants lorsqu'ils décident d'intenter des poursuites judiciaires.¹⁷

Ce que ces exemples révèlent sur l'ouverture du gouvernement américain et sur l'étendue du fait selon lesquels le secret nourrit l'anarchie est intéressant mais il est encore plus important de constater la façon dont ils illustrent comment la loi sur l'information peut encourager les dirigeants à rendre compte et

for the citizenry to reassert itself, and secondly, the proof of the aphorism that information equals power. In particular, the FOIA has provided scope for interested citizens to study the workings of government by inspecting, *inter alia*, internal evaluations of personnel management, to conduct historical research into such things as the Rosenberg investigations and the forced expatriation of Soviet citizens from Western Europe after World War II, to scrutinise enforcement of legislation regulating meat and poultry processing and desegregation in public schools, to monitor radiation levels in a particular city and discover defective hearing aids, and to investigate such occurrences as agency prejudice and whether grounds for a law-suit exist arising out of a military aircraft crash.¹⁸ In this respect, among the greatest beneficiaries of the Act have been the plethora of Washington based public interest groups. Public interest programmes in which the FOIA has been an essential weapon include those to force Red Dye No. 2 off the market, to halt the distressing annihilation of dolphin populations by fishing trawlers, to force correction of automobile defects, to introduce consistency and natural justice into the parole system, and to compel changes in a research project in which the National Institutes of Health was comparing the effectiveness of full and partial mastectomies without telling the women who would undergo surgery which group they would be in.¹⁹ Lastly, the press has recently begun using the Act to obtain such things as mortgage appraisal reports exposing widespread maladministration in the Federal Housing Administration, the FBI's secret counter-intelligence programmes, reports on conditions in nursing homes and on Medicare compliance, and plans to detain American citizens in detention camps in times of national emergency.²⁰

2. Secrecy in Australia

The panorama of secrecy that occurred in Australia in 1976 illustrates graphically a comparatively myopic and retarded political maturity. Some of the documents withheld (many of which were "leaked" or subsequently released once the relevant decisions were made) included the Bland Report on the Public Service, the Reports of the Hope Royal Commission on Security and Intelligence, the Green Report on Broadcasting, the Holmes Report on Medibank, the Hay Report on Aboriginal Affairs, the Report of the Aviation Industry Review Committee, submissions on the proposed White Paper on manufacturing industry, seasonally adjusted unemployment figures, the terms of reference of the enquiry into government transport undertakings, a joint Federal-State study on regional development of the Northern Spencer Gulf Region of South Australia, information on staff ceilings set for individual departments and monthly returns on the numbers actually employed in departments, proposals to revise agreements for transferring some Tasmanian and South Australian railways to the Commonwealth, and proposals on wage indexation.²¹

fournir l'occasion au corps électoral de se réaffirmer outre qu'ils renforcent l'adage selon lequel l'information équivaut au pouvoir. En particulier, la FOIA a donné aux citoyens responsables l'occasion d'étudier les rouages du gouvernement en inspectant, entre autres, les évaluations internes de la gestion du personnel, de mener des recherches historiques à propos d'événements tels que l'enquête sur les Rosenberg et l'expatriation forcée de citoyens soviétiques de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale, d'examiner l'application de la loi régissant la transformation de la viande et de la volaille ainsi que la déségrégation dans les écoles publiques, de surveiller les niveaux de rayonnement dans une ville particulière et de déceler les défauts de certaines prothèses auditives ainsi que d'enquêter sur des faits comme les préjudices provoqués par un organisme ou sur l'opportunité d'intenter des poursuites judiciaires après l'écrasement d'un avion militaire.¹⁸ On peut dire, à cet égard, que les multiples groupes de défense des intérêts publics, dont le siège est à Washington, ont été les grands bénéficiaires de la loi. Parmi les programmes d'intérêt public pour lesquels la FOIA a constitué une arme essentielle, on compte ceux qui visent à forcer le retrait du produit «Red Dye No. 2» du marché, à mettre un terme au massacre des dauphins par les bateaux de pêche, à forcer la réparation de malfaçons dans les automobiles, à introduire une certaine cohérence et une justice naturelle dans le système des libérations conditionnelles et à forcer des changements à un projet de recherche dans lequel les instituts nationaux de santé comparaient l'efficacité de mastectomies intégrales et partielles sans dire aux femmes qui subiraient une opération de quel groupe elles feraient partie.¹⁹ Enfin, la presse a récemment commencé à utiliser la loi pour obtenir certaines concessions comme la publication de rapports sur l'évaluation des hypothèques qui exposaient la mauvaise gestion généralisée de la Federal Housing Administration, des programmes des services secrets de contre-espionnage du FBI, de rapports sur les conditions de vie dans les maisons de repos et sur la soumission au programme d'assurance médicale ainsi que des projets consistant à envoyer des citoyens américains dans des camps de détention en cas d'urgence nationale.²⁰

2. Le secret en Australie

A cet égard, le scénario qui s'est déroulé en Australie en 1976 illustre parfaitement une certaine maturité politique myope et quelque peu débile. Parmi les documents dont la publication n'a pas été autorisée, mais dont beaucoup ont fait l'objet de «fuite» ou ont été publiés après que les décisions pertinentes eurent été prises, on compte le rapport Bland sur la fonction publique, les rapports de la Commission royale Hope sur la sécurité et l'espionnage, le rapport Green sur la radio et la télévision, le rapport Holmes sur la Medibank, le rapport Hay sur les affaires aborigènes, le rapport du Comité d'examen de l'industrie aéronautique, des rapports sur le projet de livre blanc sur l'industrie manufacturière, des chiffres désaïsonnalisés sur le chômage, le mandat de l'enquête sur les activités gouvernementales en matière de transport, une étude mixte (fédérale-États) sur le développement régional de la région du golfe de Spencer en Australie méridionale, des renseignements sur les plafonds de personnel autorisés pour chaque ministère et des états mensuels sur le personnel employé dans les ministères, des propositions en vue de réviser

That is only a selective list of publicised examples. Routine secrecy usually applies to more extensive categories of documents, principally the reports of interdepartmental committees and task forces,²² audits on the efficiency of government departments,²³ Treasury analyses and forecasts,²⁴ reports monitoring the performance of broadcasting stations and on their control and ownership,²⁵ consumer test reports,²⁶ data identifying the manufacturers of "approved brands" on products,²⁷ and manuals interpreting legislation administered by departments.

Fortunately, however, for the cause of open government, Prime Minister Fraser on three occasions in 1976, repeated his promise to enact freedom of information legislation, indicated that he had instructed Ministers to be as open as possible, and professed his belief in good press relations—"I want an unhindered flow of information to the media".²⁸ Ironically, the unhindered flow occurred, yet in the form of "leaks". The repeated instances of unauthorised disclosure that occurred in 1976, on the one hand, provide further examples of official secrecy, and on the other, reflect the mood of public servants. That mood, it would seem, is aptly summarised by the perceptive remark of Justice Stewart of the U.S. Supreme Court in the historic *Pentagon Papers* case:

The very first principle of a wise internal security system would be an insistence upon avoiding secrecy for its own sake. For when everything is classified, then nothing is classified, and the system becomes one to be disregarded by the cynical or the careless, and to be manipulated by those intent on self-protection or self-promotion. I should suppose, in short, that the hallmark of a truly effective internal security system would be the maximum possible disclosure, recognizing that secrecy can best be preserved only when credibility is truly maintained.²⁹

Some of the material leaked included Social Security tables on the effect of Medibank changes, a Cabinet decision on A.C.T. education, a Defence Committee report on the Strategic basis of Australian defence policy, defence documents on the new tri-services academy and equipment purchases and deficiencies, the Prime Minister's letter to the Premiers suggesting a joint meeting to tighten union laws, a Department of the Capital Territory report on staffing levels, a Cabinet submission proposing a new welfare housing initiative, transcripts of the Prime Minister's discussions in China, reports from a Government meeting on devaluation, a Prime Ministerial telegram rejecting Western Australia's bid for jurisdiction over territorial waters, a letter from Mr. Street to the Prime Minister suggesting amendment of union laws, a Cabinet submission on boosting industry and easing unemployment, Government plans to purchase new bullet proof cars, Social Security documents which were given to the Opposition spokesman, Ministerial letters sent to the N.S.W. Department of Industrial Relations,³⁰ a number of cables relating to Indonesia and East Timor,³¹ and of course, details of the

des accords visant à transférer certains réseaux ferroviaires de Tasmanie et d'Australie méridionale au Commonwealth ainsi que des propositions sur l'indexation des salaires.²¹

Il ne s'agit là que d'une liste limitée d'exemples bien connus. Le refus courant de publier s'applique habituellement à des catégories de documents plus généraux, comme les rapports de comités ou de groupes de travail interministériels, ²² les vérifications sur la rentabilité des ministères,²³ les analyses et les prévisions du Trésor, ²⁴ les rapports contrôlant le rendement des stations de radio et de télévision ainsi que leurs actionnaires et leurs titres de propriété,²⁵ des rapports sur les essais effectués pour les consommateurs,²⁶ des données identifiant les fabricants de «marque agréées» sur les produits, ²⁷ et des manuels interprétant la loi appliquée par les ministères.

Heureusement pour la cause du gouvernement ouvert, le premier ministre Fraser a, par trois fois, en 1976, réitéré sa promesse de faire adopter une loi sur la liberté d'information; il a également indiqué avoir demandé aux ministres d'être aussi ouverts que possible et a affirmé son espoir d'avoir des bonnes relations avec la presse—«Je veux que l'information soit diffusée aux media sans contrainte aucune».²⁸ Il est ironique de constater que l'information a effectivement circulé mais sous forme de «fuites». Les exemples répétés de divulgations non autorisées qui ont eu lieu en 1976 sont une preuve supplémentaire du secret officiel qui règne d'une part et reflètent l'attitude des fonctionnaires d'autre part. Il semblerait que cette attitude ait été parfaitement définie par la remarque pertinente du juge Stewart de la Cour suprême des États-Unis, lors du jugement de l'affaire historique des documents du Pentagone:

Le tout premier principe (régissant un système de sécurité interne raisonnable serait) d'insister sur la nécessité absolue d'éviter le secret pour le secret. Car quand tout est classé rien ne l'est en fait et le système est méprisé par les cyniques ou les insoucients et est manipulé par ceux qui recherchent une protection ou une promotion. Bref, je suppose qu'un système de sécurité interne réellement efficace serait caractérisé par le plus grand nombre possible de divulgations, tout en reconnaissant que le secret ne peut être réellement conservé que s'il y a crédibilité.²⁹

Certaines des «fuites» comprenaient des tableaux de sécurité sociale sur les effets des modifications apportées à la Medibank, une décision du Cabinet sur l'éducation de l'A.C.T., un rapport du Comité de la défense sur la stratégie de la politique de défense australienne, des documents du ministère de la Défense sur la nouvelle académie des trois armes ainsi que sur les achats de matériel, la lettre du premier ministre envoyée aux premiers ministres des États, proposant une réunion mixte visant à renforcer le droit syndical, un rapport du ministère de la Capitale nationale sur le personnel, un rapport du Cabinet proposant une nouvelle initiative en matière de logement social, des extraits des discussions qu'a eues le premier ministre en Chine, des rapports d'une réunion du gouvernement sur la dévaluation, un télégramme du premier ministre rejetant la demande de l'Australie méridionale d'avoir juridiction sur ses eaux territoriales, une lettre de M. Street au premier ministre proposant de modifier le droit syndical, un rapport du Cabinet sur la relance de l'industrie et la baisse du chômage, des projets gouvernementaux visant à acheter de nouvelles voitures blindées, des documents sur la sécurité sociale qui ont été

numerous directives, enquiries and admonitions designed to eradicate leaks (like the one from ABC Chairman Bland, that ended "God, will these leaks to the press ever stop").³²

Refusals to release information do not, however, constitute the full picture. In a system of discretionary secrecy like that in Australia, good press relations with the government are essential. Again the picture for 1976 was regrettably bleak. For instance, press briefings after Government party meetings were cancelled for a while,³³ officers in Treasury were prohibited from briefing journalists without permission of the Minister,³⁴ journalists complained generally about the deterioration in relations,³⁵ and there was seemingly more press concern with general issues of secrecy and freedom of information than in previous years.³⁶ Other restrictions were also imposed. For example, the Director of the Natural Disasters Organisation, Major-General Stretton, was publicly silenced by the Minister (despite the repeal in 1973 of Public Service Regulation 34(b) which proscribed public comment by officials).³⁷ The Capital Territory Health Commission, which together with its predecessors, had held open meetings for nearly twenty years, accepted a political direction to close future meetings.³⁸ Lastly, the delays that citizens routinely encounter when seeking access to information illustrate how procedural complications often bar access as effectively as outright denials to disclose—this writer, for instance, had to write five letters over a course of nine months to the Public Service Board and the Attorney-General's Department when seeking permission to inspect the files (if any) prepared by the Interdepartmental Committee on Freedom of Information.³⁹

3. *Reforming Australian Government Administration*

As the foregoing contrast demonstrates, freedom of information legislation is a vital tool for transferring sovereign power from the republic (or political executive) to the people. Some commentators nevertheless opine that it is an expedient more suited to countries like the United States—which has no parliamentary executive nor, it is argued, an impartial, career service—or Sweden—which has an administrative system embodying the personal accountability of civil servants.⁴⁰ In many respects, however, the need is perhaps greater in Australia. The absence both of a large and tenacious press corps and of full-time, privately funded public interest groups representing diverse interests, and the presence of a two party system that "cowers politicians into conformity with the dictates and exigencies of political survival in government", have produced a climate of political inertia where there is "little impetus toward forms of access to governmental information which conflict with the self interest of bureaucrats or politicians in office".⁴¹ Moreover, our system allows a minimal degree of public control and executive accountability, for

remis au porte-parole de l'opposition, des lettres ministérielles envoyées au ministère des Relations industrielles de la Nouvelle Galles du Sud³⁰, un certain nombre de câblogrammes portant sur l'Indonésie et Timor Est³¹, et bien sûr, des détails sur les nombreuses directives, enquêtes et demandes visant à supprimer les fuites (comme celle émanant du président de l'ABC, M. Bland, qui avait terminé sa phrase en disant «Mon Dieu, ces fuites à la presse cesseront-elles un jour!»,³².

Les refus de divulguer l'information ne constituent qu'une patie du tableau. Dans un système où le secret discrétionnaire et monnaie courante comme celui qui existe en Australie, il est essentiel que la presse et le gouvernement entretiennent de bonnes relations. La situation en 1976 a été plutôt terne. Par exemple, les conférences de presse qui faisaient suite aux réunions que tenaient le parti au pouvoir ont été annulées pendant un certain temps,³³ les fonctionnaires du Trésor n'avaient pas le droit de renseigner les journalistes sans le consentement préalable du ministre,³⁴ les journalistes se plaignaient de la détérioration des relations,³⁵ et la presse se préoccupait davantage, semble-t-il, de la question du secret et de la liberté d'information qu'au cours des années précédentes.³⁶ D'autres restrictions ont également été imposées. Par exemple, le directeur de la Natural Disasters Organisation, le major-général Stretton, a été réduit publiquement au silence par le ministre (malgré l'abrogation en 1973 du règlement 34(b) de la Fonction publique qui interdisait tout commentaire public par des fonctionnaires).³⁷ La Capital Territory Health Commission, qui, avec ses prédécesseurs, avait tenu des réunions publiques pendant près de 20 ans, a dû se soumettre à la directive lui interdisant de tenir ces réunions publiquement.³⁸ Enfin, les délais que doivent subir couramment les citoyens qui cherchent à obtenir des renseignements illustrent à quel point les complications en matière de procédure interdisent tout aussi efficacement qu'un refus direct l'accès à ces renseignements. Ce correspondant, par exemple, a dû écrire cinq lettres établies sur neuf mois à la Commission de la Fonction publique et au ministère du Procureur général pour obtenir l'autorisation d'inspecter les dossiers (s'il y en avait), préparés par le Comité interministériel sur la liberté d'information.³⁹

3. *Réforme de l'administration du gouvernement australien.*

Comme le montre la partie antérieure, la loi sur la liberté d'information est essentielle au transfert du pouvoir souverain de la république (ou de l'exécutif politique) au peuple. Certains observateurs sont néanmoins d'avis qu'il s'agit là d'un expédient qui convient mieux à des pays comme les États-Unis—qui ne possèdent pas d'exécutif parlementaire ni de fonction publique impartiale—ou la Suède—qui possède un système administratif qui englobe la responsabilité personnelle des fonctionnaires.⁴⁰ A de nombreux égards cependant, le besoin s'en fait peut-être plus sentir en Australie. L'absence d'une presse importante et tenace et de groupes de défense des intérêts publics travaillant à plein temps et subventionnés par des fonds privés, alliée à la présence d'un régime bi-partite qui «plonge les hommes politiques dans le conformisme dicté par la survie politique au sein du gouvernement» a engendré un climat d'inertie politique où «le désir d'ouverture entre très peu en conflit avec l'intérêt personnel des bureaucrates ou des hommes politiques au pouvoir». ⁴¹ En outre, notre système ne permet qu'un contrôle public et qu'une responsabilité exécutive

reasons relating both to deficiencies in the institutional framework of ministerial and Cabinet responsibility, and to inherent shortcomings in the Public Service itself.

“Outwardly, ministerial responsibility is a doctrine of democratic accountability; inwardly, it helps to preserve the values of a predemocratic society.”⁴² The responsibility of Ministers is limited: they act as spokesman for what has happened in a department; they ensure that corrective action is taken where maladministration is exposed; they are accountable for errors of their own and for departmental actions that have properly occurred in the course of carrying out either a Minister's directions or government policy; and, to the extent that the notion of accountability implies the existence of sanctions, they are answerable only to their party colleagues. This measure of accountability is clearly inadequate. Since it can only be exacted once faults or errors are disclosed, ministerial responsibility is only a negative form of control that results in imputation of blame after the event. There is no guarantee from the outset that there will be either positive controls over the allocation of resources or an opportunity for public participation in the formulation of policies. Essentially therefore ministerial responsibility achieves little more than political (not administrative) accountability. To this extent, it rarely ensures any greater degree of public accountability than is ensured by the sister convention of collective responsibility of the Cabinet (and government). Professor Emy has criticised this result:

The shift to collective responsibility as the predominant, if not the only form of accountability in a Westminster system is inherently dangerous because it subsumes all questions of inefficiency, error or the abuse of power beneath the political priorities established by parties struggling for temporary political advantage... public accountability is minimal in all cases falling short of an ultimate test of power.⁴⁸

Proof of this shift to collective responsibility in our system is the retrograde tendency to debate any error in administration in the context of an Opposition challenge to the Government rather than in reference to the error disclosed. Collective responsibility, moreover, has its own shortcomings, chief among which is that the administrative machinery supporting Ministers is not designed to promote collective knowledge and consciousness. Instead, most Ministers concentrate on their own policy areas and only the Prime Minister or the Treasurer have the role of, or the information to think in aggregate terms.⁴⁴

These characteristics, along with inherent features of any large bureaucracy, have had adverse consequences respecting the nature of the Public Service itself. In summarising many of the deficiencies, the Royal Commission on Australian Government Administration felt there was “no doubt that government service is, with notable exceptions within it, like many other large organisations excessively centralised, excessively hierarchical, excessively rigid and inflexible, and excessively resistant to organisational change”.⁴⁵ The dominant values which are respected are strong government, executive leadership and

limités pour des raisons ayant trait aux lacunes qui existent dans le cadre institutionnel de la responsabilité ministérielle et aux échecs inhérents à la fonction publique elle-même.

«Extérieurement, la responsabilité ministérielle est une doctrine de responsabilité démocratique; intérieurement, elle contribue à préserver les valeurs d'une société prédémocratique.»⁴² La responsabilité des ministres est limitée: ces derniers sont les porte-parole des événements qui se sont déroulés dans leur ministère, ils s'assurent que des mesures correctrices seront prises lorsqu'une mauvaise gestion a été dénoncée; ils doivent rendre compte de leurs propres erreurs et des erreurs du ministère qui se sont produites lors de l'application des directives du ministre ou d'une politique gouvernementale et, dans la mesure où la notion de responsabilité implique l'existence de sanctions, ils ne doivent rendre compte qu'à leurs collègues de parti. Ce degré de responsabilité est nettement insuffisant. Comme elle ne peut être exigée que si des fautes ou des erreurs sont dénoncées, la responsabilité ministérielle ne constitue qu'une forme de contrôle négative qui a pour résultat d'imputer le blâme après-coup. Dès le départ, rien ne garantit que l'allocation des ressources sera effectivement contrôlée ni que le public pourra participer à l'élaboration des décisions. Par conséquent, la responsabilité ministérielle n'obtient pas plus de résultats que la responsabilité politique (non administrative). Dans cette mesure, elle assure rarement un degré de responsabilité publique plus élevé que la convention parallèle de la responsabilité collective du Cabinet (et du gouvernement). M. Emy l'a critiquée ainsi:

Le glissement vers la responsabilité collective comme forme prédominante, sinon isolée, de responsabilité dans un régime parlementaire à la britannique est dangereux car cet aspect englobe toutes les inefficacités, toutes les erreurs ou tous les abus de pouvoir sous le couvert des priorités politiques établies par les partis luttant afin d'obtenir un avantage politique temporaire... la responsabilité publique est minime dans tous les cas ne répondant pas à une ultime épreuve d'autorité.⁴³

La preuve de ce glissement vers la responsabilité collective de notre régime se trouve dans la tendance rétrograde utilisée pour débattre toute erreur en matière d'administration, c'est-à-dire dans le cadre d'un défi de l'opposition au gouvernement plutôt que par rapport à l'erreur dénoncée. En outre, la responsabilité collective connaît ses propres échecs, dont le principal est que l'appareil administratif qui apporte son soutien aux ministres n'est pas conçu pour promouvoir la connaissance et la prise de conscience collectives. Au contraire, la majorité des ministres concentrent leurs efforts dans les domaines dont ils sont responsables et seuls le premier ministre ou le trésorier peuvent penser en termes globaux parce qu'ils sont les seuls à disposer des renseignements voulus.⁴⁴

Ces caractéristiques, alliées aux traits inhérents à toute bureaucratie importante, ont eu des conséquences néfastes pour la fonction publique elle-même. En résumant bon nombre de lacunes existantes, la Commission royale sur l'administration du gouvernement australien a estimé qu'il ne «faisait aucun doute que la fonction publique ressemble, à quelques exceptions près, à de nombreuses autres organisations importantes excessivement centralisées, hiérarchisées, rigides et inflexibles et extrêmement résistantes aux changements structurels»⁴⁵. Les valeurs dominantes qui sont respectées sont

ministerial freedom.⁴⁶ As a result there is, by and large, a preoccupation with political authority: the role of advising the Minister is regarded as pre-eminent; a code of ethics has developed embracing anonymity, discretion, conformity and conservatism to ensure that the Service operates as an extension of the Minister's will and can serve any government; the lines of accountability and responsibility are exclusively towards the Minister; and the Service is inward looking and regards communication with the public either as secondary or as a political task. Added to this are criticisms insolated by the Royal Commission concerning the personality of the Administration:

The most fundamental criticism deriving from these value considerations is that the administration is, consciously or unconsciously, the instrument of dominant social groups and the values which they espouse: that its composition reflects this domination; that its methods of recruitment, placement and promotion ensure its continuance; that its isolation from the community, the weakness of the lines of accountability to ministers, Parliament and the public, and its dislike of 'lateral' recruitment protect it from influences alien to it; and that the ethos and standards of behaviour urged upon its recruits, with emphasis on 'neutrality' and anonymity, tend to promote uniformity and to discourage internal dissent.⁴⁷

In short, the Administration is isolated—physically, socially and organisationally.

Both common sense and the need for efficient and accountable administration demand that new systems be instituted to control a Government Administration that employs roughly 400,000 people, spends over 24 billion Australian tax dollars amounting to thirty per cent of the Gross National Expenditure, and exercises literally tens of thousands of discretionary powers in the course of these operations. Many of the needed reforms will require improved mechanisms for parliamentary scrutiny and control or will lie in the realm of public administration. But open government—and freedom of information legislation—are also a necessary antidote. A common theme in many of the Royal Commission's proposals is that there should be much greater recognition of the independent power that the bureaucracy exercises, and correspondingly more emphasis should be placed upon the individual accountability of public servants and upon their professional responsibilities. Public and parliamentary knowledge of administrative activities is essential if this responsibility and accountability are to be more than an illusion:

No democratic policy should rely upon the executive to police itself, no matter how dedicated, well-intentioned, honest and hard-working its public officials . . . If medical practitioners bury their mistakes, public officials hide their's under the cloak of secrecy and anonymity.⁴³

Additionally, reform of the monolithic nature of Government Administration requires that much of its power—and the functional equivalent thereof, information—be shared with the public. Ultimately, this is the only way of ensuring that government officials are no longer aloof from the community,

un gouvernement fort, une autorité administrative et une liberté ministérielle.⁴⁶ C'est pourquoi l'autorité politique suscite des préoccupations: le rôle que jouent les conseillers du ministre est considéré d'une importance primordiale; un code éthique a vu le jour et englobe l'anonymat, la discrétion, le conformisme et le conservatisme de façon à s'assurer que la fonction publique n'est que l'instrument de la volonté du ministre et qu'elle peut servir n'importe quel gouvernement; la responsabilité ne vise que le ministre; la fonction publique a le regard tourné vers l'intérieur et considère que la communication avec le public n'est qu'une tâche secondaire ou politique. S'y ajoutent des critiques décelées par la Commission royale concernant la composition du gouvernement.

La principale critique découlant de ces considérations éthiques veut que le gouvernement soit, consciemment ou non, l'instrument de groupes sociaux dominants et des valeurs qu'ils épousent: sa composition traduit cette domination; ses méthodes de recrutement, de placement et de promotion assurent sa survie; son isolement de la collectivité, sa responsabilité médiocre envers les ministres, le Parlement et le public ainsi que son mépris du recrutement «latéral» le protègent des influences qui lui sont contraires; et l'éthique ainsi que les normes de comportement imposées à ses recrues, en mettant l'accent sur la «neutralité» et l'anonymat, tendent à promouvoir l'uniformité et à décourager la zizanie.⁴⁷

En résumé, le gouvernement est isolé—physiquement, socialement et structurellement.

La simple logique tout aussi bien que la nécessité de mettre en place un gouvernement efficace et responsable exigent la création de nouveaux systèmes destinés à régir l'administration gouvernementale qui emploie quelque 400,000 personnes, dépense plus de \$24 milliards de l'argent des contribuables australiens, ce qui représente 30 p. 100 des dépenses nationales brutes, et dispose d'innombrables pouvoirs discrétionnaires pour s'acquitter de ses fonctions. Bon nombre des réformes requises exigeront des mécanismes améliorés en ce qui concerne l'examen et la régie parlementaire où concerneront l'administration publique. Mais le gouvernement ouvert—et les lois concernant la liberté d'information—constituent également un antidote indispensable. Maintes propositions de la commission royale insistent sur la nécessité de reconnaître davantage le pouvoir indépendant qu'exerce la bureaucratie et, par conséquent, la responsabilité individuelle des fonctionnaires ainsi que leurs responsabilités professionnelles. Le public et les parlementaires doivent à tout prix être conscients des activités administratives si l'on veut que cette responsabilité ne soit pas qu'une illusion:

Aucun programme démocratique ne devrait s'en remettre à l'exécutif à des fins de surveillance, peu importe le dévouement, la bonne volonté, l'honnêteté et l'ardeur au travail des fonctionnaires . . . Si les médecins dissimulent leurs erreurs, les fonctionnaires cachent les leurs sous le manteau du secret et de l'anonymat.⁴⁸

De plus, la réforme du caractère monolithique de l'administration gouvernementale exige que celle-ci partage avec le public une bonne partie de son pouvoir, ainsi que l'information qui en découle. C'est le seul moyen d'assurer que les fonctionnaires gouvernementaux sont près de la population, qu'ils réagissent

that they are flexible and responsive to community wishes, and that public influence in the decision making process is a reality.

III AUSTRALIAN FREEDOM OF INFORMATION PROPOSALS

Successive Labor and Liberal Governments have each implemented their open government promise by instructing an interdepartmental committee to prepare proposals for freedom of information legislation. Reports were published by the committee in 1974 and 1976.⁴⁹ The present Government has promised to introduce legislation in 1977, although no Bill was available at the time of writing. Discussion will be confined to the 1976 Report of the Committee ("I.D.C.") as it is lengthier and more explanatory than the 1974 Report, and in large measure has repeated the recommendations in that Report. At appropriate points, a comparison will be made among the I.D.C.'s proposals, the U.S. Act, and a freedom of information bill drafted by this author and published by the Royal Commission on Australian Government Administration as a dissenting report of Commissioner Paul Munro (hereafter, "Minority Report Bill").⁵⁰ In order, the topics that are discussed are the exemptions from disclosure, the procedures for processing any request, the provisions for review of a request, and the requirements for publication and indexing of internal law.

1. Exemptions Generally

The I.D.C.'s exemptions are similar to those in the U.S. Act to the extent that the same basic categories of material are protected and that each of the exemptions is only permissive in nature; a department could disclose an exempt document if it so wished. However, two major differences are, first that the I.D.C. has created new exemptions which were not considered necessary in America; and secondly, in respect of some categories of documents a Minister would have a power unreviewable by the Administrative Appeals Tribunal to decide whether disclosure is required. A further feature is that all the exemptions are negative in character and describe what may be withheld. By contrast, most of the exemptions in the Minority Report Bill contained two elements. The exemptions first defined both the classes of documents and the interests that have to be protected by non-disclosure, and then they defined the classes of documents which should be disclosed and the interests that favour disclosure (examples are given below). In part this approach is necessary to ensure that all relevant interests (particularly those favouring disclosure) are listed. In addition, the traditionally negative exemption provides little actual guidance on whether a document should be released, and thus encourages prevarication and delay whenever an officer has to decide whether something such as a feasibility report is "a document reflecting deliberative or policy-making processes." Indeed, much of the early litigation in America arose simply because the Act failed to tell the Administration what open government meant.⁵¹

avec souplesse à ses désirs et que le public participe au processus décisionnel.

III PROPOSITIONS DE L'AUSTRALIE CONCERNANT LA LIBERTÉ D'INFORMATION

Les deux gouvernements, travailliste d'abord puis libéral, ont tenu leurs promesses d'instituer un gouvernement ouvert en invitant un Comité interministériel à préparer des propositions concernant une loi la liberté d'information. Le Comité a publié des rapports en 1974 et en 1976. Le gouvernement actuel a promis de présenter une loi en 1977, bien qu'il n'y ait pas encore eu de projet de loi au moment de la rédaction du présent article. La discussion se limitera au rapport du Comité de 1976⁴⁹ («I.D.C.») du fait qu'il est plus complet et plus explicite que le rapport de 1974 et qu'il reprend dans une large mesure les recommandations formulées dans le précédent rapport. Toutes les fois que cela sera possible, nous ferons une comparaison entre les propositions de l'I.D.C., la loi américaine et un projet de loi sur la liberté d'information rédigé par nous-mêmes et publié par la Commission royale sur l'administration du Gouvernement australien sous forme d'un rapport dissident du Commissaire Paul Munro, (appelé ci-après «Minority Report Bill», (M.R.B.))⁵⁰. Les sujets seront abordés dans l'ordre suivant: exemptions à la divulgation, procédure de traitement de toute demande, dispositions régissant l'examen d'une demande et exigences en matière de publication et de répertoriage d'une loi interne.

1. Exemptions courantes

Les exemptions prévues par l'I.D.C. ressemblent à celles qui figurent dans la loi américaine dans la mesure où les mêmes catégories principales de documents sont protégées et où toutes les exemptions sont de nature exclusivement permissive; un ministère pourrait divulguer un document exclu s'il le souhaitait. Cependant, on y trouve deux différences importantes: en premier lieu, l'I.D.C. a créé de nouvelles exemptions qui n'ont pas été jugées indispensables aux États-Unis; deuxièmement, en ce qui concerne certaines catégories de documents, un ministre pourrait décider de l'opportunité de la divulgation, et sa décision ne pourrait pas être soumise à la Cour d'appel administrative. En outre, toutes les exemptions sont de caractère négatif et portent sur les types de renseignements que l'on peut refuser de communiquer. Par opposition, la plupart des exemptions figurant dans le Minority Report Bill contiennent deux éléments: les exemptions définissent les catégories de documents et les intérêts qui doivent être protégés par la non-divulgation d'une part, et les catégories de documents qui doivent être divulgués ainsi que les intérêts qui militent en faveur de la divulgation d'autre part; on en trouvera des exemples ci-dessus. D'une part, cette façon de procéder est nécessaire si l'on veut être certain que tous les intérêts pertinents (notamment ceux qui militent en faveur de la divulgation) ont été abordés. D'autre part, l'exemption négative traditionnelle n'est pratiquement d'aucun secours lorsqu'on veut savoir s'il y a lieu de publier un document, ce qui favorise la prévarication et les retards chaque fois qu'un fonctionnaire doit déterminer si, par exemple, un rapport de faisabilité constitue «un document qui reflète des processus de délibération ou de prise de décisions». En réalité, les premiers litiges

A further introductory remark concerns the content of some of the following criticisms of the I.D.C.'s proposed exemptions. The I.D.C. provided virtually no examples of specific types of documents that could be withheld, and an attempt has been in this article to rectify the omission. On an orthodox or respectable legal analysis, it might be objected that some of the suggestions are dubious. However, it must be stressed that few of the officers administering the Act and deciding what must be released are likely to have had extensive legal training. They will be officials accustomed to working in a traditionally secretive bureaucracy. Experience under the U.S. Act and past Australian secrecy both suggest that any information law will receive a strained interpretation by officials who dislike public intrusions into their working sanctuary. The fact that Parliament (or the I.D.C.) did not intend such an interpretation, or that the Tribunal ultimately rejects it, will be irrelevant to the great number of citizens who are quickly withered by any bureaucratic war of attrition.⁵²

2. Conclusive Ministerial Certificates

The I.D.C. has faithfully preserved the doctrine of Crown privilege—or its modern political equivalent, executive autoc-racy—by proposing that a Minister should have power to issue a certificate conclusively deciding whether the government would have to disclose documents which in the Minister's opinion would prejudice security, defence, international relations, relations between the Commonwealth and State governments, or would involve disclosure of information received in confidence from other governments, or deliberations or decisions of the Cabinet or the Federal Executive Council.⁵³ The Tribunal would have no power to question a certificate, although the I.D.C. pointed out that the High Court would have jurisdiction under section 75 of the Constitution to entertain an action seeking mandamus, prohibition or an injunction against the Minister as an officer of the Commonwealth.⁵⁴ The hurdles blocking this solitary avenue for relief are sufficiently great to render the right valueless. Apart from the evidentiary and practical problems involved in establishing something of the magnitude that a Minister was actuated by bad faith or acted for an improper purpose when issuing a certificate, courts have traditionally evinced a reluctance to question a Minister's judgment on matters relating to national security and the like.⁵⁵ Moreover, the High Court could not order that a document be disclosed. It could only quash the Minister's decision, leaving him free to issue a new certificate yet taking care not to leave an incriminating trail.

Effectively therefore, any document related to the defence forces, internal security, or federal or international policy is susceptible to being withheld, no matter how innocuous the document or myopic or self-protective the Minister's judgment. Indeed, this possibility is likely to be routine practice, since the I.D.C. further recommended that a subordinate

aux États-Unis sont le plus souvent apparus du simple fait que la loi ne définissait pas l'expression «gouvernement ouvert».⁵¹

Pour clore l'introduction, il convient d'évoquer la teneur de certaines critiques formulées à l'encontre des exemptions proposées par l'I.D.C. Ce dernier n'a pratiquement fourni aucun exemple des types particuliers de documents qui ne doivent pas être communiqués, et dans le présent article nous avons voulu corriger cette omission. Selon une analyse juridique orthodoxe respectable, ou on pourrait prétendre que certaines propositions sont douteuses. Pourtant, il y a lieu de souligner que parmi les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi et de décider de ce qui peut être communiqué, rares sont ceux qui ont pu recevoir une formation juridique complète. Il s'agit le plus souvent de fonctionnaires habitués à travailler dans le cadre d'une bureaucratie généralement soumise au secret. D'après l'application de la loi américaine et l'expérience australienne en matière de secret, toutes les lois d'information sont interprétées de façon restrictive par des fonctionnaires qui réprouvent toute intrusion du public dans leur sanctuaire de travail. Le fait que le Parlement (ou l'I.D.C.) n'ait pas retenu cette interprétation, ou que la justice l'ait finalement rejetée, importe peu à un grand nombre de citoyens qui se montrent rapidement désemparés dans la guerre d'usure de la bureaucratie.⁵²

2. Certificats ministériels décisifs

L'I.D.C. a scrupuleusement respecté la doctrine du privilège de la Couronne—ou son équivalent politique moderne, l'autocratie de l'exécutif—en proposant qu'un ministre ait le pouvoir d'émettre un certificat décidant de façon probante si le gouvernement doit divulguer des documents qui, *de l'avis du ministre*, pourraient être préjudiciables à la sécurité, à la défense, aux relations internationales, aux relations entre le Commonwealth et les gouvernements d'autres États, ou qui entraîneraient la divulgation de renseignements reçus à titre confidentiel d'un autre gouvernement, ou de délibérations ou décisions du Cabinet ou du Conseil exécutif fédéral.⁵³ Le Tribunal ne pourrait juger du bien-fondé de ce certificat, bien que selon l'I.D.C., la Cour supérieure serait compétente, en vertu de l'article 75 de la Constitution, pour juger d'une action demandant une ordonnance d'interdiction ou une injonction à l'encontre du ministre en sa qualité de représentant du Commonwealth.⁵⁴ Les obstacles opposés à cette unique possibilité de recours sont suffisamment importants pour l'annihiler. Aux problèmes pratiques évidents que comporte toute tentative de prouver qu'un ministre a agi de mauvaise foi ou à des fins impropres en émettant un certificat s'ajoute le fait que les tribunaux ont toujours hésité à remettre en cause le jugement d'un ministre sur des questions relatives à la sécurité nationale ou à des sujets semblables.⁵⁵ En outre, la Cour suprême ne peut ordonner la divulgation d'un document. Elle ne peut qu'annuler la décision du ministre, ce qui lui permet d'émettre un nouveau certificat et de ne commettre aucune nouvelle erreur.

Par conséquent, tout document relatif aux forces de défense, à la sécurité interne ou à la politique fédérale ou internationale peut ne pas être communiqué, même s'il s'agit d'un document très anodin et même si le ministre fait preuve d'étroitesse d'esprit ou de prudence excessive. En réalité, cette possibilité peut devenir pratique courante étant donné que l'I.D.C. a en

official should have power to refuse access on the Minister's behalf; the Minister's signature would be needed only when an internal review of the decision was sought.⁵⁶ One could expect that subordinate officials examining requests for documents to which the Act has ascribed a unique importance will invariably shelter the Minister's prerogative to determine the matter rather than make their own assessment of whether disclosure would damage a protected interest (after all, not even the Tribunal judges are presumed to possess this competence).

The I.D.C. offered two justifications for their proposal. First, national security and the like "are matters of paramount importance for which . . . Ministers who comprise the government of the day, and not the courts of independent appeal tribunals, should have the final responsibility".⁵⁷ The point is unexceptionable, yet nowhere is it explained how this responsibility is destroyed by allowing a court to rule that disclosure would not prejudice one of the recognized interests. By contrast, the U.S. Courts have had power since 1974 (when the FOIA was amended) to review any documents in camera and order the disclosure of classified material.⁵⁸ There is no evidence that the power has been misused or that its existence has depreciated the Executive's responsibility for any matters. In fact, the Public Information Officer in the Department of Defense recently said "I certainly agree that the courts have the expertise to evaluate these things," while the Deputy-Assistant Attorney-General responsible for the FOIA commented that the 1974 amendment "is the greatest thing that ever happened."⁵⁹ This acceptance was confidently predicted by Senator Muskie among others, who argued that to mistrust judges who exercise such a power is so:

show a strange contempt for their ability to devise procedures on their own to help them reach a just decision. Moreover, by giving classified material a status unlike that of any other claimed Government secret, we foster the outworn myth that only those in possession of military and diplomatic confidences can have the expertise to decide with whom and when to share their knowledge.⁶⁰

Or as Senator Ervin commented more bluntly:

If a judge does not have enough sense to make that kind of a judgment and determine the matter, he ought not to be a judge . . .⁶¹

The I.D.C.'s reasoning also suggests a facile understanding of court procedures. For instance, in no U.S. case has a judge unilaterally declassified material. Instead, the government has to establish by affidavit or other testimony that the documents are properly classified, and the court will only inspect classified material in camera with a view to reviewing the Executive's judgment "where the record is vague and the agency claims too sweeping or suggestive of bad faith."⁶² The deterrent impact of the court's reserve power is nevertheless great, for in many cases where a litigant has filed suit to enjoin non-disclosure of classified material, the Executive has released large segments of it, knowing that their actions could

autre recommandé qu'un fonctionnaire subalterne ait le pouvoir de refuser d'accès aux documents au nom du ministre; la signature du ministre ne serait exigée qu'en cas de demande de interne de révision de la décision.⁵⁶ On peut s'attendre à ce que des fonctionnaires subalternes recevant des demandes de documents auxquelles la loi a conféré un caractère exceptionnel invoquent inmanquablement la prérogative du ministre de trancher la question plutôt que de décider d'eux-mêmes si la divulgation du document risque de porter atteinte à un intérêt privilégié (après tout, les juges eux-mêmes ne sont pas censés jouir de cette compétence.)

L'I.D.C. a avancé deux justifications à sa proposition. Tout d'abord, la sécurité nationale et les questions de cet ordre «constituent des priorités absolues pour lesquelles (. . .) la responsabilité finale devrait incomber aux ministres qui composent le gouvernement du jour, et non à des tribunaux ou à des cours d'appel indépendants.»⁵⁷ Cet argument est irréfutable, mais on n'explique pas en quoi cette responsabilité est annihilée lorsqu'on autorise un tribunal à décider que la divulgation ne portera pas préjudice à un intérêt protégé et reconnu comme tel. Par opposition, les tribunaux américains ont eu, dès 1974, lors de la modification de la FOIA, le pouvoir d'examiner tous les documents à huis clos et d'ordonner la divulgation de documents classifiés.⁵⁸ Rien ne prouve qu'il y ait eu abus de pouvoir à ce niveau ou que l'existence de ce pouvoir ait déprécié la responsabilité de l'exécutif à quelque niveau que ce soit. En fait, l'agent d'information du ministère de la Défense a récemment déclaré: «Je reconnais parfaitement que les tribunaux sont à même de soupeser ces questions», tandis que le sous-procureur général adjoint responsable de l'application de la FOIA disait à propos de la modification de 1974 que c'était «le meilleur changement jamais opéré.»⁵⁹ Cette reconnaissance avait été prévue, notamment, par le sénateur Muskie qui prétendait que le fait de ne pas faire confiance aux juges qui exercent un tel pouvoir équivalait à

faire preuve d'un étrange mépris envers leurs aptitudes à élaborer d'eux-mêmes une procédure leur permettant de rendre une décision juste. De plus, en conférant aux documents classifiés un statut différent de celui des autres documents secrets du gouvernement, nous alimentons le mythe éculé selon lequel seuls ceux qui connaissent des secrets militaires et diplomatiques sont en mesure de décider quand et avec qui partager leurs connaissances.⁶⁰

Ou bien, comme le disait simplement le sénateur Ervin:

Si un juge n'est pas suffisamment sensé pour rendre ce genre de jugement et trancher les questions de cet ordre, il ne devrait pas être juge . . .⁶¹

Le raisonnement de l'I.D.C. témoigne également d'une compréhension facile de la procédure judiciaire. Par exemple, il n'est jamais arrivé, aux États-Unis, qu'un juge décide unilatéralement de déclassifier un document. C'est au contraire au gouvernement d'établir par un affidavit ou par un témoignage que les documents sont convenablement classifiés et le tribunal se contente d'étudier à huis clos le document classifié afin de revoir le jugement de l'exécutif «lorsque le dossier est vague et que les prétentions de l'organisme incriminé sont excessives, ou qu'elles suggèrent la mauvaise foi».⁶² Néanmoins, l'aspect dissuasif du pouvoir de réserve des tribunaux est efficace, car dans de nombreux cas où un plaideur a intenté une action pour

not be justified even by affidavits.⁶³ Australian citizens will have no tactic with which to counter an agency's timidity, cynicism or concealment of embarrassment or inefficiency.⁶⁴

The other justification offered by the I.D.C. is that a system of conclusive certificates is needed in Australia in light of the special working relationships among Parliament, Ministers and public servants.⁶⁵ The particular features of these arrangements which the I.D.C. isolated were:

- both constitutionally and politically, Ministers are answerable to Parliament and the electorate for their actions and decisions;
- since Ministers are collectively responsible for government, secrecy of Cabinet discussions is essential if they are to present a united front;
- individually, Ministers will be judged in both political and administrative terms, and hence a Minister's decision to release information may involve both political and administrative considerations; and
- a non-partisan public service must give full and frank advice to Ministers on questions that may have political significance, and disclosure of the advice could therefore precipitate an undesirable politicisation of the senior levels of the Service.

Once again, it is logically plausible to agree with the I.D.C.'s premises and yet disagree with their conclusion. All that follows from their reasoning is that discussions between Ministers and with subordinates should not be disclosed, and that Ministers can be expected to make decisions that will protect their own political survival. Ironically, the I.D.C. did not propose that documents either in the possession of a Minister or recording communications between officials and Ministers be protected by Ministerial certificates; these would be protected by other exemptions and could be subject to Tribunal review.⁶⁶ The certificates will instead protect security, defence, and foreign relations and communications—all of which are interests meriting protection in any political system and bear no unique relationship to the style of government prevailing in Australia.

The only interest which could be damaged by depriving Ministers of the adjudicative authority to be judges in their own cases is the political interests of Ministers themselves. It is hardly necessary to add that the constitutionally based principle of ministerial responsibility was never designed to protect such venal interests. To the contrary, that principle was the centrepiece of a system of political accountability—a system which has long been ineffective due to the rise of an omnipotent executive that controls the flow of information and can operate free from outside scrutiny. Freedom of information legislation, far from destroying ministerial responsibility, is the salutary device for rejuvenating that concept.⁶⁷

s'opposer à la divulgation de documents classifiés, l'exécutif a publié de larges extraits de ceux-ci, présumant que la non-divulgation ne pourrait être justifiée, même par des affidavits.⁶³ Les citoyens australiens n'auront aucun moyen de contrer la timidité, le synisme, l'embarras ou l'inefficacité d'un organisme.⁶⁴

L'I.D.C. propose une autre justification selon laquelle l'Australie a besoin du système des certificats décisifs, étant donné les relations de travail particulières qui existent entre le Parlement, les ministres et les fonctionnaires.⁶⁵ Parmi ces relations, l'I.D.C. a remarqué les caractéristiques suivantes:

- aussi bien du point de vue constitutionnel que du point de vue politique, les ministres sont responsables de leurs actions et de leurs décisions devant le Parlement et devant leurs électeurs;
- étant donné que les ministres sont collectivement responsables pour le gouvernement, le secret des discussions du Cabinet est essentiel pour qu'ils puissent présenter un front uni;
- individuellement, les ministres sont jugés aussi bien au plan politique qu'au plan administratif et de ce fait, la décision d'un ministre de publier un renseignement peut comporter des considérations aussi bien politiques qu'administratives; et
- des fonctionnaires politiquement indépendants doivent donner aux ministres un avis franc et complet sur les questions qui peuvent avoir une importance politique, et la révélation de cet avis pourrait donc entraîner une politisation néfaste au niveau supérieur de la fonction publique.

Encore une fois, on peut en toute logique accepter les prémisses de l'I.D.C. et refuser ses conclusions. En effet, selon son raisonnement, les discussions qu'ont les ministres entre eux et avec leurs subordonnés ne devraient pas être divulguées, et l'on peut s'attendre à ce que les ministres prennent des décisions susceptibles d'assurer leur propre survie politique. On peut s'étonner de ce que l'I.D.C. n'ait pas proposé que les documents en possession d'un ministre ou les communications enregistrées entre des fonctionnaires et un ministre soient protégés par des certificats ministériels; ces documents seraient protégés par d'autres exemptions et soumis au contrôle du tribunal.⁶⁶ Les certificats seront au contraire réservés à la protection de la sécurité, de la défense, des relations avec l'étranger et des communications—tous ces sujets méritent une protection, quelque soit le système politique en cause, et ne sont nullement particuliers au type de gouvernement australien.

Le seul intérêt qui pourrait être lésé si l'on privait les ministres de leur autorité décisionnelle qui fait d'eux les juges de leurs propres affaires est leur propre intérêt politique. Il est à peine nécessaire d'ajouter que le principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle n'a jamais été conçu pour protéger des intérêts aussi vénaux. Au contraire, ce principe était l'antithèse d'un système de responsabilité politique, système qui pendant longtemps est resté inefficace du fait de l'avènement d'un exécutif omnipotent qui contrôlait la circulation de l'information et pouvait agir à l'insu des autres autorités. Loin de porter atteinte à la responsabilité ministérielle, la loi sur la liberté d'information est l'outil idéal pour régénérer ce concept.⁶⁷

The most sensible course is to adopt the U.S. approach of tying the national security exemption to a reformed classification system. Unless this is done, the Act will not affect the volume of secret security material, since any official faced with a request for classified material (even that marked "Private" or "For Official Use Only") is likely to decide that caution is the better part of bureaucratic valour.

Under the U.S. system⁶⁸ a document can be withheld if it has been *properly* classified "Top Secret", "Secret" or "Confidential" if the classification mark bears the date of classification and the name of the classifying officer, and if that officer had written authority to classify documents. Top Secret documents (those whose "unauthorized disclosure could reasonably be expected to cause exceptionally grave damage to the national security") are ordinarily to be declassified after ten years, Secret ("serious damage") after eight, and Confidential ("damage") after six. An officer with Top Secret classification authority may exempt from this general declassification schedule certain designated types of sensitive documents (such as cryptographic codes and confidential information furnished by foreign governments), however when such a document is ten years old a mandatory review must be carried out whenever a request for the document is received. A similar review procedure applies for documents created before 1972 when this new system commenced. All documents are automatically declassified after thirty years unless the head of an agency personally determines in writing that continued classification is necessary. Additionally, the Executive Order establishing this system contains provisions for limiting the number of agencies and officers with classification authority; for ensuring that officials will henceforth bear responsibility for the classifications which they mark; and for establishing an Interagency Classification Review Committee ("I.C.R.C.") comprising representatives of the agencies most affected, and with power to oversee the implementation of the Order and hear appeals in cases where an agency has refused to declassify material which is more than ten years old.

Figures reported in the 1975 Report of the I.C.R.C. indicate clearly the extent to which the new system benefits the public. Since 1972, there has been a 75 per cent reduction in the number of authorized classifiers (to 14,729), a factor which the I.C.R.C. stresses "will have a significant impact on both the number and quality of classification actions".⁶⁹ Accordingly, six per cent fewer documents were classified in 1975, including a 41 per cent reduction in the Secret category. Of the 3,794,455 documents classified in 1975, only one per cent were classified Top Secret and 32 per cent Secret. Since only 22 per cent of documents were exempted from the general declassification schedule, much of this classified material will soon be available to the public.⁷⁰ In fact, declassification programmes undertaken separately by the agencies have

Il serait souhaitable d'adopter une attitude semblable à celle des États-Unis, qui lient l'exemption concernant la sécurité nationale à un système réformé de classification. Sinon, la loi ne modifiera pas le volume de documents secrets relatifs à la sécurité, étant donné que les fonctionnaires qui recevront une demande de document classifié (même si le document est coté «privé» ou «réservé à l'administration») estimeront sans doute que la prudence est la principale vertu bureaucratique.

Dans le système américain⁶⁸, on peut refuser de communiquer un document si celui-ci a été classifié à juste titre, «secret», «secret» ou «confidentiel» et s'il porte la date à laquelle la cote a été attribuée, ainsi que le nom de l'agent qui l'a attribuée, et si cet agent était habilité par écrit à classifier des documents. Les documents ultra secrets, à savoir ceux pour lesquels on a de bonnes raisons de croire que leur communication pourrait entraîner des conséquences exceptionnelles graves au chapitre de la défense nationale ou des relations étrangères, doivent normalement être déclassifiés après dix ans; ceux qui portent la cote «secret», dont la communication pourrait entraîner des conséquences graves, doivent être déclassifiés au bout de huit ans et ceux qui portent la cote «confidentiel», dont la communication peut entraîner un préjudice doivent l'être au bout de six ans. Un fonctionnaire habilité à attribuer la cote «ultra secret» peut exempter de ce programme général de déclassification certains types particuliers de documents comme les codes cryptographiques et les renseignements confidentiels fournis par les gouvernements étrangers; cependant, lorsqu'un tel document a été classifié dix ans auparavant, une étude doit obligatoirement être effectuée en cas de réception d'une demande visant ce document. Une procédure semblable d'étude s'applique aux documents établis avant 1972, date de mise en œuvre de ce système. Tous les documents sont automatiquement déclassifiés après 30 ans, à moins que le chef d'un organisme ne décide personnellement et par écrit qu'il est indispensable de maintenir la cote. De plus, l'ordonnance de l'Exécutif qui avait mis en place ce système contient des dispositions prévoyant la limitation du nombre d'organismes et de fonctionnaires investis du pouvoir d'attribuer une cote, ainsi que des dispositions selon lesquelles le fonctionnaire qui a attribué une cote en a la responsabilité; en outre, elle prévoit la création d'un comité interministériel d'étude des classifications (Interagency Classification Review Committee on ICRC) comprenant des représentants des organismes concernés, lequel est investi du pouvoir de contrôler l'application de l'ordonnance et d'entendre les appels dans les cas où un organisme a refusé de déclassifier un document vieux de plus de dix ans.

Les chiffres cités dans le rapport de 1975 de l'I.C.R.C. montrent clairement à quel point le nouveau système profite au public. Depuis 1972, on a enregistré une diminution de 75% du nombre (14,729) de fonctionnaires habilités à attribuer une cote, ce qui, selon l'I.C.R.C., devrait «avoir des conséquences bénéfiques aussi bien sur le nombre que sur la qualité des mesures de classification». ⁶⁹ De ce fait, en 1975, le nombre de documents classifiés a diminué de 6 p. 100 et de 41 p. 100 dans la catégorie «secret». Sur les 3,794,455 documents classifiés en 1975, 1 p. 100 seulement portait la cote «ultra secret» et 32 p. 100, la cote «secret». Étant donné que 225 seulement des documents ont été soumis à une exemption concernant la date de déclassification, la plupart des documents classifiés devraient bientôt être accessibles au public.⁷⁰ En fait, les

resulted in the declassification of 171 million documents by the Archives since 1972 (46 million in 1975 alone), and in a five year period Defence (which accounts for 79 per cent of classified documents) has declassified 99.9 per cent of the 181 million documents covering the period 1946-1954. Further, 86 per cent of the 1,993 requests for mandatory review of material more than ten years old were granted in full or part. While figures are not available in Australia, it is unlikely that they would be comparable, considering that the Classification Manual is itself marked "Restricted".

(a) *Scope of protection for foreign communications and Commonwealth—State relations*

As a general rule, any unnecessary multiplication of exemptions will to that extent erode the public's rights. For this reason it is questioned why separate exemptions are needed for information received in confidence from other governments and for documents the disclosure of which could prejudice Commonwealth—State relations.⁷¹

Documents supplied by foreign governments should only be protected to the extent that disclosure would prejudice our international relations. Probably this would include all cases where a foreign government has *gratuitously* supplied Australia with confidential information. But in other cases—especially where a government has supplied information in the course of negotiations, or in order to extract some advantage or remuneration from Australia—confidentially may be a secondary consideration. For instance, the Australian public has a strong interest in inspecting portions of the contracts for purchase of F111's (or any commercial product), of the agreements allowing foreign military installations to be based in Australia, and of assessments of joint military ventures (such as the Vietnam War); it is at least doubtful whether Australia must necessarily permit foreign legislatures to dictate secrecy on these matters. Interestingly enough, the U.S. FOIA has been used by Canadian and New Zealand citizens to obtain information that their own governments refused to disclose.⁷²

Equally, the separate exemption protecting Commonwealth-State relations permits any government—State or Federal—to make an arrogant and subjective assertion that it can only think within a shroud of secrecy. Certainly the exemption could be invoked on the pretext that otherwise innocuous information might embarrass a State government and to that extent have a prejudicial effect upon relations.⁷³ A separate exemption was not considered necessary in America, and similarly in Australia adequate protection is afforded by other exemptions drafted by reference to objective factors, such as those for Cabinet documents, documents connected with policy-making, and for confidential information.

programmes de déclassification mis sur pied isolément par certains organismes ont entraîné la déclassification de 171 millions de documents par les Archives depuis 1972, dont 46 millions pendant la seule année 1975, et sur une période de cinq ans, la Défense, dont relèvent 79 p. 100 des documents classifiés, a déclassifié 99.9 p. 100 des 181 millions de documents de la période 1946-1954. En outre, 86 p. 100 des 1993 demandes d'études obligatoires de documents vieux de plus de dix ans ont été accueillies en totalité ou en partie. Bien qu'on ne dispose pas de chiffres équivalents pour l'Australie, il est peu vraisemblable qu'on atteigne des résultats comparables, étant donné que le manuel de classification porte lui-même la cote «utilisation restreinte».

a) *Portée de la protection pour les documents provenant de l'étranger ou concernant les relations entre l'État et le Commonwealth.*

De façon générale, toute multiplication injustifiée des exemptions réduit d'autant les droits du public. Pour cette raison, il est douteux que des exemptions particulières soient indispensables pour les renseignements transmis confidentiellement par un gouvernement étranger et pour des documents dont la communication pourrait porter atteinte aux relations entre l'État et le Commonwealth.⁷¹

Les documents fournis par un gouvernement étranger ne devraient être protégés que dans la mesure où leur communication porterait atteinte aux relations internationales. Cette protection comprendrait sans doute tous les cas où un gouvernement étranger a gracieusement fourni des renseignements confidentiels à l'Australie. Mais dans d'autres cas, notamment lorsqu'un gouvernement a fourni des renseignements au cours de négociations ou dans le but d'obtenir quelque avantage ou rémunération de l'Australie, la confidentialité peut revêtir une importance secondaire. Par exemple, le public australien a fortement intérêt à étudier certaines parties des contrats d'achat des F 111 ou de n'importe quel produit commercial, des accords permettant que des autorités militaires étrangères soient basées en Australie, et certaines parties de documents évaluant des entreprises militaires communes, comme la guerre du Vietnam. Il est du moins permis de se demander si l'Australie doit obligatoirement autoriser des corps législatifs étrangers à imposer le secret sur ces questions. On remarque avec intérêt que la loi américaine sur la liberté d'information a été utilisée par des citoyens canadiens et néozélandais pour obtenir des renseignements que leur propre gouvernement refusait de divulguer.⁷²

De la même façon, l'exemption particulière qui protège les relations entre l'État et le Commonwealth permet à tout gouvernement (fédéral ou provincial) d'affirmer de façon subjective qu'il ne peut agir que sous le couvert du secret. Cette exemption pourrait certainement être invoquée sous prétexte que des renseignements par ailleurs anodins pourraient créer une difficulté pour le gouvernement d'un État et que dans cette mesure, leur communication pourrait avoir un effet préjudiciable sur les relations en cause.⁷³ Une exemption particulière n'a pas été jugée nécessaire aux États-Unis, et de la même façon, en Australie, une protection suffisante est assurée par d'autres exemptions établies à propos de facteurs objectifs, comme celles qui visent les documents du Cabinet, les docu-

(b) Scope of exemption for documents containing "deliberations or decisions of Cabinet or of a Committee of Cabinet"

Whilst certain of our conventions of government require the secrecy of Cabinet deliberations, it is difficult to see how those conventions also require the secrecy of Cabinet decisions. Indeed, each of the arguments canvassed by the I.D.C. in Section 7 of their Report is only concerned with justifying secret deliberations.⁷⁴ Cabinet decisions are the *end product* of government administration. It is precisely at the point of final decision that the collective responsibility of Cabinet must be exacted. One wonders how the frankness and candour of views expressed during deliberations could ever be affected by disclosure of the decision that is ultimately made. At most, it is the decision itself that will be altered. And, whether this alteration be for better or worse is irrelevant. The root principle of our constitutional system is that a government should be answerable in the Parliament for its decisions and actions. Unless these are disclosed, the basic object of political accountability is totally undermined. In short, our constitutional system was not designed to shield embarrassment or timorous actions, but assumes that those who accept public office will have the fortitude to make unpopular choices.

If excluded from the coverage of this exemption, Cabinet decisions would still be protected adequately on sensitive matters by the other exemptions protecting such interests as defence and economic security. Alternatively, a middle course proposed in the Minority Report Bill could be adopted. The Prime Minister could be required to establish a Cabinet Register, containing details of each Cabinet decision, its number, and the date on which it was made. The Prime Minister would have a discretion to withhold the terms of a decision, but not the date or number. Public opinion would ensure that omissions from the Register were kept to a minimum.⁷⁵

3. *"Documents containing—(a) matter in the nature of opinion, advice or recommendation; or (b) other matter, reflecting deliberative or policy-making processes"*⁷⁶

Since any exemption for internal working documents will envelop in darkness many of the vital functions of government, it is essential that the formulation of this exemption reflect a careful and skilful balancing of the "competing public interests" in openness and in the efficiency of government operations. Regrettably, the I.D.C. weighted only one side of the scales: their entire discussion in Section 10 of their Report is a statement of the case for secrecy. Undoubtedly such interests as internal frankness and candour deserve protection, however they are not interests of a constant and immutable weight. At many points the input of community ideas, comments and evaluations will counterbalance any assumed reduction in internal candour. For instance, the I.D.C.'s Report could itself be withheld under their proposed exemption; it is the thrust of

ments relatifs aux prises de décisions et les documents confidentiels.

b) Portée de l'exemption concernant les documents qui contiennent «des délibérations ou des décisions du Cabinet ou d'un comité du Cabinet».

Même si certaines de nos conventions gouvernementales requièrent le secret des délibérations du Cabinet, on comprend difficilement en quoi ces conventions requièrent également le secret des décisions du Cabinet. En réalité, chaque argument proposé par l'I.D.C. à l'article 7 du rapport ne vise qu'à justifier le secret des délibérations.⁷⁴ Les décisions du Cabinet sont le «produit final» de l'administration gouvernementale. C'est précisément au niveau de la décision finale que le Cabinet doit assurer une responsabilité collective. On se demande comment la franchise des points de vue exprimés au cours des délibérations pourrait être affectée par la divulgation de la décision ultime. Pour le moins, c'est la décision elle-même qui s'en trouvera modifiée, peu importe que cette modification aille dans le sens de l'amélioration ou de la détérioration. Selon le principe fondamental de notre système constitutionnel, le gouvernement devrait être responsable devant le Parlement de ses décisions et de ses actions. A moins que celles-ci ne soient divulguées, le véritable objet de la responsabilité politique est totalement éludé. En résumé, notre système constitutionnel n'a pas été conçu pour masquer l'embarras ou les mesures timorées, mais il suppose au contraire que ceux qui acceptent une charge publique auront le courage de prendre des décisions impopulaires.

Même si elles ne bénéficiaient plus de cette exemption, les décisions du Cabinet relatives aux questions délicates seraient malgré tout protégées adéquatement par les autres exemptions prévues pour la défense et la sécurité économique. Sinon, on pourrait adopter la solution intermédiaire proposée par le Minority Report Bill. Le premier ministre pourrait être amené à créer un registre du Cabinet contenant les détails de chaque décision de celui-ci, son numéro et la date à laquelle elle a été prise. Le premier ministre pourrait refuser à sa discrétion de communiquer les motifs d'une décision, mais non son numéro ni sa date. L'opinion publique pourrait veiller à ce que les omissions au registre restent exceptionnelles.⁷⁵

3. *«Documents contenant—a) une question relevant d'une opinion, d'un avis ou d'une recommandation; ou b) une question traduisant des processus de délibération ou de prise de décisions.»*⁷⁶

Étant donné que toute exemption concernant des documents de travail interne jettera un voile sur de nombreuses fonctions vitales du gouvernement, il est essentiel que la formation de cette exemption traduise un équilibre subtil et délicat entre les «intérêts publics rivaux» qui se manifestent ouvertement et l'efficacité des activités gouvernementales. Malheureusement, l'I.D.C. n'a vu qu'un aspect de la question: toute la discussion figurant à l'article 10 de son rapport est un exposé justifiant le secret. Il est certain que des intérêts comme la franchise interne méritent une protection; cependant, ces intérêts n'ont pas une valeur constante et immuable. Dans bien des domaines, l'apport des idées, des commentaires et des appréciations de la collectivité contrebalancera toute atteinte éventuelle à la franchise intrinsèque du document. On pourrait ainsi refuser

this article that reports of that type—which often constitute the sole advice presented to a government—should be publicly available if the community is to have any realistic opportunity to forestall government declension.

A further argument advanced against both the disclosure of internal advice (particularly advice on matters of political consequence) and the destruction of public service anonymity, is that objective advice may no longer be provided to Ministers or an undesirable politicisation of the senior levels of the Service may result. In part, this argument rests on the fallacy that objectivity is a function of anonymity and neutrality. Objectivity

is also founded on the assumption that the Government will value objective advice for its own sake, will give it serious consideration and will protect the official whose advice turns out to be wrong. A Government which indulges in a narrowly political interpretation of policy places great strain upon the constitutional responsibility of the public servant to safeguard both administrative continuity and the public interest as he sees it.⁷⁷

The argument further ignores the extent to which integrity and professional standards are deeply rooted in social values which should operate no less effectively in the absence of anonymity—continuance of these values will “depend increasingly on the professional qualities of the officials themselves”.⁷⁸ A result that will more likely follow if internal advice is disclosed is that we will witness the development of a new tradition of civil service, including people whose ideas and interests are universal and not sectional, who participate in public discussions, explain the utility of conventional approaches, exchange ideas, defend preconceptions, and who identify the importance of their role in policy formulation. In light of many of the criticisms of the Public Service by the Royal Commission on Australian Government Administration, this result would not be an altogether retrograde one.

With these points in mind the Minority Report Bill proposed an exemption similar to the I.D.C.’s yet qualified by a list of sixteen categories of documents which would be excluded from the protection of this exemption unless premature disclosure of any of the documents would unreasonably impede the making of a decision or the implementation of a policy.⁷⁹ Included in the list were documents containing mainly factual material, statistical surveys, cost/benefit analyses, feasibility studies, efficiency audits, reports from advisory committees and internal and inter-departmental committees and task forces, final proposals for the preparation of subordinate legislation, the internal law of agencies, reasons given for the exercise of a statutory discretion, and Cabinet submissions (other than budgetary proposals) prepared within a department rather than by the Minister. Two factors common to most of these items are, first, that each constitutes the final or formulated expression of opinion of the individual or group preparing the document, even though a superior official may have authority to alter or reject the advice; and secondly, each document is likely to be a plenary, rather than an incomplete statement that would give a distorted or misleading impression. It is at

de communiquer le rapport de l’I.D.C. lui-même à partir de l’exemption qu’il propose; selon la portée de cet article, les rapports de ce type, qui constituent souvent le seul avis présenté à un gouvernement, devraient être mis à la disposition du public si l’on veut que la collectivité puisse véritablement prévenir toute incartade du gouvernement.

Toujours à l’encontre de la divulgation des avis internes (Notamment des avis sur les questions à incidence politique) et de la suppression de l’anonymat du fonctionnaire, on a prétendu que les ministres ne pourraient plus obtenir d’avis objectifs, ou que cela pourrait entraîner une politisation néfaste aux niveaux supérieurs de la fonction publique. Cet argument se fonde en partie sur l’affirmation erronée selon laquelle l’objectivité est liée à l’anonymat et à la neutralité. L’objectivité

est également fondée sur la présomption selon laquelle le gouvernement appréciera un avis objectif pour sa valeur intrinsèque, l’étudiera sérieusement et accordera une protection au fonctionnaire qui se sera trompé. Un gouvernement qui interprète étroitement la politique est très strict face à la responsabilité constitutionnelle qu’a le fonctionnaire de sauvegarder la continuité de la fonction publique et l’intérêt général tel qu’il le conçoit.⁷⁷

En outre, cet argument ne tient pas compte du fait que l’intégrité et l’éthique professionnelle sont profondément enracinées dans les valeurs sociales, qui se manifestent tout aussi efficacement en l’absence de l’anonymat; la préservation de ces valeurs devrait «dépendre de plus en plus des qualités professionnelles des fonctionnaires eux-mêmes». ⁷⁸ Si l’avis interne est divulgué, nous assisterons vraisemblablement à l’apparition d’une nouvelle tradition dans la fonction publique, grâce à des personnes dont les idées et les intérêts sont universels et non fragmentaires, qui participent aux débats publics, qui expliquent l’utilité des attitudes traditionnelles, échangent des idées, dénoncent les préjugés et sont conscients de l’importance de leur rôle dans la formulation d’une politique. À la lumière des critiques adressées à la fonction publique par la Commission royale sur l’administration du gouvernement australien, ce résultat constituerait certainement une grande amélioration.

En tenant compte de ces arguments, le Minority Report Bill a proposé une exemption semblable à celle de l’I.D.C., mais en énonçant une liste de seize catégories de documents qui devraient être exclus de la protection de cette exemption, à moins que la divulgation prématurée de l’un de ces documents ne puisse indûment empêcher une prise de décision ou la mise en œuvre d’une politique.⁷⁹ Dans cette liste figurent des documents contenant principalement des faits, des statistiques, des études de rentabilité et de justification, des contrôles d’efficacité, des rapports de comités consultatifs, de comités internes, de comités interministériels et de groupes de travail, des propositions finales pour la préparation de lois annexes, des lois internes régissant le fonctionnement de certains organismes, les motifs avancés pour l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire réglementaire et les propositions du Cabinet (autres que des propositions budgétaires) préparées au sein des ministères et non par le ministre. La plupart de ces documents ont deux points communs: en premier lieu, chacun d’entre eux constitue l’expression finale de l’opinion d’un individu ou d’un groupe qui a préparé le document, même lorsqu’un haut fonctionnaire a eu la possibilité de modifier ou de rejeter l’avis formulé en

this point therefore that disclosure would most benefit the public and least injure the internal processes of government. Moreover, this reasoning is supported in part by the occasional (yet *ad hoc*) government approach of releasing some internal advisory committee reports and providing for routine disclosure of the recommendations of bodies like the Industries Assistance Commission. Indeed, as Samuel Brittan has pointed out:

Very often it is just an accident whether an outside committee, which publishes its report, or an interdepartmental committee, which does not, is appointed to advise a Minister.⁸⁰

An examination of case law under the comparable U.S. exemption further suggests the need for improvements in the I.D.C.'s proposal. Because the U.S. exemption is defined by reference to the government's common law privilege from discovery in litigation, the courts have been able, in effect, to interpret the exemption on a functional or pragmatic basis.⁸¹ For instance, the Supreme Court has distinguished between predecisional documents, which are protected, and post-decisional documents which embody or explain a decision, which are not protected.⁸² Following from this the exemption does not protect material that is treated as justification for a decision, or predecisional recommendations which have been expressly incorporated by reference in a final decision.⁸³ Further, many courts have sought to exclude investigations, evaluations and analyses from the exemption, and have held for instance that the inferences drawn by experts from factual and analytic data are not protected, nor are objective evaluations of agency performance under existing policies even though the evaluations imply what reforms should be instituted.⁸⁴ The point is that some of this material might arguably be regarded as "opinion . . . or other matter, reflecting deliberative . . . processes".⁸⁵ Whilst the I.D.C. said that the exemption should be drafted so as to exclude *some* of this material,⁸⁶ it is difficult to see how this will be achieved satisfactorily, first, without inclusion of an exemptive list similar to that proposed above; secondly, unless the words "other matter" and "reflecting" are discarded; and thirdly, in light of the narrow definition of internal law proposed by the I.D.C. (a matter which is discussed below).

4. "Documents comprising investigatory records compiled for law enforcement purposes to the extent that access to those records would—(a) prejudice the enforcement of the law in a particular case; (b) prejudice a fair trial of a person or the impartial adjudication of a particular case; (c) disclose, or enable a person to ascertain, the identity of a confidential source of information or information obtained from such a source; (d) disclose techniques of and procedures for investigation of breaches or evasion of the law; (e) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel; or (f) otherwise

second lieu, chaque document est le plus souvent une déclaration complète, et non un document fragmentaire qui pourrait donner une impression trompeuse. C'est donc à ce stade que la communication au public serait la plus bénéfique et la plus inoffensive pour le fonctionnement interne du gouvernement. De plus, ce raisonnement est corroboré partiellement par l'attitude occasionnelle du gouvernement qui consiste à publier certains rapports internes de comités consultatifs et à prévoir la communication régulière des recommandations de certains organismes comme la Commission d'aide à l'Industrie. En réalité, comme l'a dit Samuel Brittan:

«Le plus souvent, aucune règle générale n'affirme qu'un comité extérieur qui publie son rapport, ou qu'un comité interministériel qui n'en publie pas est tenu de donner un avis à un ministre.»⁸⁰

Une étude de la jurisprudence américaine concernant l'exemption correspondante souligne la nécessité d'améliorer la proposition de l'I.D.C. Étant donné que l'exemption américaine est définie par rapport au privilège gouvernemental de communication de documents en cas de litige, en vertu de la Common Law, les tribunaux ont effectivement été en mesure d'interpréter l'exemption d'un point de vue fonctionnel ou pragmatique.⁸¹ Par exemple, la Cour suprême a fait une distinction entre les documents établis avant le procès, qui présentent ou qui expliquent une décision, et qui ne sont pas protégés.⁸² Il en résulte que l'exemption ne protège par les documents considérés comme une justification d'une décision, ou les recommandations formulées avant la décision et qui ont été expressément incorporées à titre de référence dans la décision finale.⁸³ En outre, de nombreux tribunaux ont essayé d'exclure de cette exemption les enquêtes, les évaluations et les analyses et ils ont affirmé par exemple que les conséquences tirées par les experts des faits ou des données analytiques ne sont pas protégées, pas plus que les évaluations objectives des résultats d'un organisme en vertu des programmes existants, même si ces évaluations suggèrent les réformes qui devraient être entreprises.⁸⁴ On pourrait cependant prétendre que certains de ces documents pourraient être considérés comme des «opinions ou autres sujets traduisant des processus . . . de délibération.»⁸⁵ Bien que selon l'I.D.C., l'exemption devrait être rédigée de façon à exclure certains documents de ce genre,⁸⁶ on voit difficilement comment il serait possible d'atteindre un tel résultat, à moins d'une part, d'inclure une liste semblable à celle de la proposition ci-dessus et, d'autre part, d'abandonner les termes «autres sujets» et «traduisent»; en dernier lieu, il faut tenir compte de la définition étroite du droit interne proposée par l'I.D.C. (cette question est abordée ci-dessous).

4. «Documents comprenant des éléments d'enquête réunis aux fins de l'application de la loi dans la mesure où l'accès à ces éléments pourraient a) nuire à l'application de la loi dans un cas particulier; b) nuire au jugement équitable d'une personne ou au règlement impartial d'un litige; c) révéler ou permettre à une personne de connaître l'identité d'une source confidentielle d'information, ou un renseignement obtenu à partir de cette source; d) révéler des techniques et des procédés d'enquête en cas d'infraction à la loi; e) mettre en danger la vie ou la

have a substantial adverse effect on law enforcement activities”⁸⁷

In the U.S. in 1975 the law enforcement exemption was cited in 39 per cent of the 27,300 initial denials, and in 33 per cent of the 3,247 denials at the agency appellate level.⁸⁸ Moreover, in one study of 369 FOIA cases decided prior to February 1977, the same exemption was in issue in 119 (or 41 per cent) of 292 cases where exemptions were the basis of the action.⁸⁹ In part these figures reflect both the scope of the activities protected by the exemption and the public's interest in the conduct of those activities. Similarly in Australia the exemption will apply to the operations of the federal and Territory law enforcement authorities, security intelligence operations, personnel investigations within the Service, and the enforcement of legislation on a range of issues embracing trade practices, the environment, broadcasting, securities, customs, export and import controls, immigration, discrimination, labour relations, taxation and social security. An increasing phenomenon in Australia is allegations by the press, politicians, and a growing band of public interest groups about government mediocrity in the area of law enforcement (particularly of regulatory legislation). There is thus an irrefragable need for this exemption to be specifically defined in a way that will permit the maximum degree of public scrutiny of law enforcement activities.

The I.D.C.'s exemption does not meet this challenge. Principally, the I.D.C. purported to copy the comparable U.S. exemption (as amended in 1974), however they added the further criterion “(f) otherwise have a substantial adverse effect on law enforcement activities”. The only justification was a totally unexplained “danger that the enumeration of specific tests may leave unprotected a document that does not satisfy any one of those tests but the disclosure of which would cause significant harm to law enforcement in a particular case”.⁹⁰ It is curious therefore that in the U.S., where law enforcement activities are far more pervasive and where over one hundred thousand requests have been processed under the narrower exemption, that there is no reported complaint that sensitive information is left unprotected. On the other hand, U.S. experience prior to 1974 furnishes three clear lessons. The first is that law enforcement authorities believe their past secrecy has been borne of necessity rather than convenience, and will therefore regard any disclosure as having a prejudicial effect upon their activities. Examples of the material withheld prior to 1974 included public complaint letters about breaches of regulatory legislation, the lists of persons and corporations barred from trading with the government, files on investigations which had long been closed (such as the Rosenberg, Hiss, My Lai, and Kent State Massacre investigations), correspondence with Detroit on auto-safety defects, health and warning letters sent to meat and poultry processors, enforcement reports on desegregation in public schools, and routine monitoring reports or investigations in areas where no enforcement activity was specifically planned.⁹¹ The second lesson is that many of these denials will be endorsed conservatively by courts, until the legislature enacts a narrower exemption.⁹²

sécurité physique des personnes chargées d'appliquer la loi; ou f) nuire de quelque autre façon à l'application de la loi.”⁸⁷

Aux États-Unis en 1975, l'exemption relative à l'application de la loi a été citée dans 39 p. 100 des 27,300 refus initiaux, et dans 33 p. 100 des 3,247 refus au niveau de l'appel interjeté par l'organisme.⁸⁸ De plus, dans une étude portant sur 369 actions invoquant la FOIA et qui ont été jugées avant février 1977, cette même exemption a été citée dans 119 des 292 cas (soit 41 p. 100) où les exemptions étaient à la base de l'action.⁸⁹ Ces chiffres traduisent partiellement l'envergure des activités protégées par les exemptions et l'intérêt du public pour le déroulement de ces activités. De même, en Australie, l'exemption s'appliquera aux activités des autorités chargées d'appliquer la loi fédérale et la loi des Territoires, aux opérations de sécurité et de renseignement, aux enquêtes personnelles au sein de la fonction publique et à l'application des lois dans un grand nombre de domaines, notamment les pratiques commerciales, l'environnement, la radio et la télévision, les valeurs, la douane, le contrôle des importations et des exportations, l'immigration, la discrimination, les relations de travail, l'imposition et la sécurité sociale. On remarque en Australie une augmentation des accusations formulées par la presse, les hommes politiques et un nombre croissant de groupes de dépense des intérêts publics à l'encontre de la médiocrité du gouvernement dans le domaine de l'application de la loi (notamment des règlements). Il est donc impératif que cette exemption soit définie expressément de façon à favoriser au maximum le contrôle des activités de l'application de la loi par le public.

L'exemption de l'I.D.C. ne répond pas à ce besoin. Le Comité s'est essentiellement attaché à plagier l'exemption américaine amendée en 1974, mais il y a ajouté un critère supplémentaire: «f) nuire de quelque autre façon à l'application de la loi». La seule justification proposée a été la crainte, du reste totalement inexplicable, qu'une énumération des critères particuliers puisse laisser sans protection un document qui ne répondrait à aucun des critères énumérés mais dont la communication pourrait considérablement nuire à l'application de la loi dans un cas particulier.⁹⁰ Il est donc intéressant de noter qu'aux États-Unis, où l'application de la loi est beaucoup plus sévère et où plus de cent mille demandes ont été traitées en vertu de l'exemption la plus stricte, personne ne s'est plaint de ce que les renseignements de caractère délicat ne sont pas protégés. D'autre part, on peut tirer trois leçons de l'expérience américaine antérieure à 1974. En premier lieu, les autorités chargées de l'application de la loi estiment que l'ancien principe du secret a été imposé par nécessité plutôt que pour des raisons pratiques; en fait, elles considèrent que toute communication a un effet préjudiciable sur leurs activités. Parmi les documents non communiqués avant 1974, on trouve des lettres de doléances émanant de particuliers qui dénoncent des infractions à des règlements, les listes de personnes et des sociétés qui ne pouvaient avoir de relations commerciales avec le gouvernement, des dossiers d'enquête clos depuis longtemps (comme les dossiers Rosenberg, Hiss, My Lai, et l'enquête sur le massacre de l'État du Kent) des lettres échangées avec des dirigeants de l'industrie automobile de Détroit à propos de défauts techniques affectant la sécurité, des lettres d'avertissement envoyées par des autorités médicales à des commerçants de viandes et de volailles, des rapports sur les campagnes de

Thirdly, the public will acknowledge the futility of using legislation professedly enacted for their benefit: in the FBI for instance, only 447 requests were received in 1974 compared with 13,875 in 1975 after the new exemption became effective.⁹³

Two of the I.D.C.'s other five criteria are also contaminated. A literal reading of criterion (c) would exempt any information obtained from a confidential source. The comparable U.S. criterion only protects confidential information in a civil case to the extent that it would disclose the identity of the source, and in criminal and security investigations all confidential information is protected if furnished solely by the one source. Had the U.S. adopted the broader I.D.C. proposal the public would be denied access to all confidential information gathered, first, in investigations into breaches of regulatory legislation and anti-discrimination, civil rights and equal opportunity laws, and secondly, in criminal investigations where corroborated evidence was compiled (such as the Rosenberg, Hiss, My Lai and illegal counter-intelligence cases).

A further feature of the U.S. criterion is that in national security investigations, confidential information is only protected if the investigation was a lawful one. This qualification was apparently intended to exclude such things as the domestic operations of the CIA and the investigations by the White House "plumbers".⁹⁴ To similar effect were provisions in the Minority Report Bill that the exemption should be interpreted so far as possible to exclude documents revealing the use of illegal techniques or that the scope of investigations had exceeded the limits imposed by law.⁹⁵ Similar qualifications are conspicuously absent from the I.D.C. exemption.

Lastly, the I.D.C. accurately copied criterion (d) from the U.S. exemption, yet unwisely so. A Congressional report which accompanies the U.S. Act (and to which courts regularly refer) explains that the exemption only protects information on secret techniques and procedures, and not on commonly known ones such as fingerprinting, interrogation, and ballistic tests.⁹⁶ The I.D.C.'s criterion should be re-worded to achieve this result.

5. "Documents the disclosure of which is prohibited by statute"

The I.D.C. was established because of a feeling that individual departments could not be left to decide what to release, and instead a central determination of this question was required. Nevertheless the I.D.C. decided that it should be left to the other departments protected by the forty or more statutes which currently prohibit the release of information to

lutte contre la ségrégation dans les écoles publiques et des rapports de contrôle ordinaire ou d'enquêtes dans des domaines où aucune activité d'application de la loi n'avait été prévue.⁹¹ En deuxième lieu, on constate qu'un grand nombre de refus ont été prudemment accueillis par les tribunaux jusqu'à ce que l'autorité législative proclame une exemption plus stricte.⁹² En dernier lieu, le public reconnaîtra qu'il est inutile de se réclamer d'une loi qui est censée avoir été adoptée à son profit: en 1974, le FBI n'a reçu que 447 demandes alors qu'il en a reçu 13,875 en 1975 après l'entrée en vigueur de la nouvelle exemption.⁹³

Deux des cinq autres critères de l'I.D.C. sont également erronés. En appliquant à la lettre le critère c), on soumettrait à l'exemption tous les renseignements obtenus d'une source confidentielle. Le critère correspondant dans le système américain ne protège les renseignements confidentiels dans les procès civils que dans la mesure où ces renseignements révéleraient l'identité de leur source; dans les enquêtes au criminel et dans le domaine des renseignements sur la sécurité, tous les renseignements confidentiels sont protégés s'ils proviennent d'une source unique. Si les États-Unis avaient adopté les propositions plus larges de l'I.D.C., on aurait refusé au public l'accès à tous les renseignements confidentiels recueillis dans des enquêtes sur les infractions aux règlements, aux dispositions antidiscriminatoires, au droit civil et aux lois sur l'égalité des chances, ainsi qu'aux renseignements recueillis dans des enquêtes au criminel où des preuves concordantes ont été rassemblées (comme dans les affaires Rosenberg, Hiss, My Lai, et dans les affaires de contre-espionnage illégal).

Le critère américain est encore caractérisé par le fait que dans les enquêtes sur la sécurité nationale, les renseignements confidentiels ne sont protégés que lorsque l'enquête est *légitime*. Cette précision vise apparemment à exclure des domaines comme les opérations intérieures de la CIA et les enquêtes effectuées par les «plombiers» de la Maison blanche.⁹⁴ Dans un but identique, on a fait figurer dans le Minority Report Bill, des dispositions selon lesquelles l'exemption doit être, dans la mesure du possible, interprétée de façon à exclure les documents qui révèlent l'utilisation de techniques illégales ou qui indiquent que la portée de l'enquête a dépassé les limites imposées par la loi.⁹⁵ De toute évidence, l'exemption de l'I.D.C. est beaucoup moins précise.

Enfin, l'I.D.C. a repris intégralement le critère /d/) de l'exemption américaine, alors qu'il n'aurait pas dû le faire. Un rapport du Congrès joint à la loi américaine (et auquel les tribunaux font régulièrement référence) explique que l'exemption ne protège que les renseignements sur les techniques et procédures *secrètes*, et non sur les techniques courantes et bien connues comme les prises d'empreintes digitales, les interrogatoires et les études de trajectoire des projectiles.⁹⁶ Le critère de l'I.D.C. devrait être reformulé en ce sens.

5. «Documents dont la communication est interdite par la loi»

L'I.D.C. a été créé parce qu'on estimait peu sage de laisser chaque ministère décider des documents qu'il pouvait communiquer, et qu'il était au contraire nécessaire de trancher cette question de façon globale. Pourtant, l'I.D.C. a décidé qu'il convenait de laisser aux ministères, lesquels sont protégés par les 40 lois interdisant actuellement la communication de docu-

decide whether amendments to those secrecy provisions are necessary.⁹⁷ The likelihood is therefore great that provisions like the Defence Act 1903, section 73A, the Atomic Energy Act 1953, section 53, and the Industrial Research and Grants Act 1967, section 23, which contain sweeping prohibitions against unauthorised disclosure, will be left unchanged. Worse still however is that the I.D.C. actively omitted to propose the repeal or amendment of one such section, section 70 of the Crimes Act 1914 which makes it a criminal offence for any Commonwealth officer to publish or communicate without authorisation "any fact or document which comes to his knowledge, or into his possession, by virtue of his office, and which it is his duty not to disclose".⁹⁸ Since a Freedom of Information Act would not itself confer authority upon an officer to disclose information,⁹⁹ a departmental head might invoke section 70 as a residual discretion authorising withholding of allegedly sensitive documents that are not protected by other exemptions.¹ Lastly, the I.D.C. indicated that secrecy provisions in regulations and ordinances would also be preserved by this exemption.² The opportunity for mischief is apparent: any agency with power to promulgate subordinate legislation and which disliked parting with its closeted skeletons could silently gazette a regulation conferring authority to withhold.

An alternative procedure proposed in the Minority Report Bill was that the secrecy provisions to be preserved by the legislation should actually be listed in a Schedule to the Act, and some of the broader provisions would be simultaneously amended. Apart from comprising a comprehensive code on openness and secrecy, this approach has the additional merit that it will avoid any litigation concerning whether a particular statutory provision is one which actually "prohibits", rather than regulates, the disclosure of information.³

6. "Documents the disclosure of which would otherwise be in contempt of court or infringe the privileges of a House of the Parliament"⁴

At the most, this exemption should be replaced by a prohibition against the release of *exempt* material where the disclosure would otherwise constitute contempt or a breach of privilege. Disclosure should be governed by precise legislative criteria—not the incertitude of the common law or the unregulated discretion of anybody, be it a court or Parliament. Why, for instance, should documents which have lain in files unprotected from disclosure suddenly be unavailable simply because a court to which they have been produced has so ordered? Other exemptions already protect files that have been prepared in contemplation of litigation or the disclosure of which would prejudice the fair trial of a person.

Apart from the difficulty of defining exactly what the privileges of Parliament are—and the I.D.C. does not attempt to fathom this—some of the privileges that are settled seem curiously broad. For instance, documents which are otherwise public cannot be published or reported if contained in a submission to a parliamentary committee, unless the docu-

ments, le soin de décider s'il y avait lieu d'apporter des modifications à ces dispositions sur le secret.⁹⁷ Il est donc fort probable que des dispositions comme celles de la Defence Act de 1903 (article 73 (/a/)), de l'Atomic Energy Act de 1953 (article 53), et de l'Industrial Research and Grants Act de 1967 (article 23), qui contiennent de vastes interdictions à l'encontre des communications non autorisées, demeureront inchangées. On déplorera encore davantage le fait que l'I.D.C. se soit gardé de proposer l'abrogation ou la modification d'une disposition comme l'article 70 de la Crimes Act de 1914, qui qualifie de crime le fait, pour un représentant du Commonwealth, de publier ou de communiquer sans autorisation «un renseignement ou un document dont il a connaissance ou qui est en sa possession du fait de ses fonctions, et que son devoir lui interdit de communiquer». ⁹⁸ Étant donné qu'une loi sur la liberté d'information n'autoriserait pas expressément un représentant du Commonwealth à communiquer des renseignements, ⁹⁹ un ministre pourrait invoquer cet article pour se prévaloir d'un pouvoir discrétionnaire non attribué, l'autorisant à refuser de communiquer des documents prétendument délicats qui ne sont pas protégés par les autres exemptions.¹ Enfin, l'I.D.C. a confirmé que cette exemption visait également les dispositions relatives au secret contenues dans les règlements et ordonnances.² Cela revient presque à inviter les organismes à défier la loi puisque tout organisme habilité à promulguer des lois annexes, qui ne souhaite pas révéler ses secrets intimes, pourrait adopter discrètement un nouveau règlement lui conférant l'autorité d'exempter de divulgation certains documents.

Selon la solution de rechange proposée dans le Minority Report Bill, les dispositions relatives au secret permises par la loi devraient être précisées dans une annexe et certaines des dispositions les plus larges devraient également être modifiées. Outre qu'elle propose un code global sur la divulgation et le secret, cette solution a de plus le mérite d'éviter qu'un tribunal ait à décider si une disposition statutaire donnée «interdit» la divulgation de renseignements plutôt qu'elle ne la réglemente.³

6. «Documents dont la divulgation constituerait de quelque autre façon un outrage au tribunal ou une atteinte au privilège des Chambres du parlement.»⁴

Il conviendrait tout au plus de remplacer cette exemption par une disposition interdisant la publication des documents exclus dont la divulgation constituerait autrement un outrage ou un abus de privilège. La divulgation devrait être soumise à des critères législatifs précis et à l'imprécision de la Common Law ou à la discrétion arbitraire d'un organisme, voire d'un tribunal ou du Parlement. Pourquoi, par exemple, refuser de divulguer des documents non exclus simplement parce qu'un tribunal en a décidé ainsi? D'autres exemptions protègent déjà les dossiers préparés en vue d'un procès ou dont la divulgation risquerait d'entraver le cours normal de la justice.

Bien qu'il soit difficile de définir clairement les privilèges du Parlement, tâche à laquelle l'I.D.C. ne s'est d'ailleurs pas attaqué, certains des privilèges qui lui sont reconnus semblent curieusement vastes. Par exemple, des documents qui peuvent habituellement être rendus publics ne peuvent être publiés ou commentés s'ils sont annexés à un mémoire présenté à la

ments have been reported to a House or either a House or the committee has authorised publication.⁵ In view of the frequent submissions by departments to parliamentary committees, a sizeable volume of important factual and other data might be exempt (temporarily at least) from disclosure. Similarly, the *Legislation Handbook* of the Public Service Board cites parliamentary privilege as the reason why drafts of bills and subordinate legislation are not released prematurely⁶—or at a time when the public could most usefully comment upon and attempt to influence the form of them. A narrower proposal made in the Minority Report Bill and which avoids most of these difficulties is that a department should be empowered to defer disclosure of a non-exempt document which has been prepared *solely* for presentation to the Parliament.⁷

7. "Documents the disclosure of which would be reasonably likely too have a substantial adverse effect on—(a) the public interest in the efficient and economical operations of a department; or (b) the financial, property or personnel management interests of a department"⁸

Government agencies—which currently believe they have properly managed their own houses and served the public efficiently within the cocoon of secrecy they have so diligently spun for themselves—will find no limit to the range of documents that are encompassed by these vague criteria. The range of documents relating to the operations or interests of a department which might be withheld include internal law, reports on the efficiency of an agency or its public image (disclosure of which might contribute to the damage of staff morale), assessments of the success of particular programmes, complaint letters received from the public, consumer test reports on products to be used by an agency, government valuation reports, and details of agency contracts, leasing arrangements, requisitions and second hand property disposals. Attempts were made to withhold many of these items (particularly internal law) under a similar yet narrower exemption in the U.S. Act.⁹

Examination of the comparable U.S. exemption also suggests two more subtle deficiencies in the I.D.C.'s proposal. First, the U.S. exemption applies to matters that are "*related solely*" to the internal personnel rules and practices of an agency", and in interpreting this the courts have distinguished between "minor or trivial matters and those more substantial matters which might be the subject of legitimate public interest".¹⁰ Thus, non-sensitive documents in which the public has evinced an interest have to be disclosed, such as the summaries of Air Force Honour Code adjudications, personnel management evaluation reports, property appraisal and disposal records, and documents dealing with an agency's filing procedures.¹¹ By and large, the U.S. courts have ignored matters that are at the heart of the I.D.C.'s proposal—whether, for instance, compilation or disclosure would affect the efficiency and economy of departmental operations. As the Court said in *Welford in Hardin*, "The Freedom of Information Act was not designed to increase administrative efficiency, but to guarantee the public's right to know how the government is discharging its duty to protect the public interest".¹²

Chambre, ou que soit la Chambre, soit le comité en question en ait autorisé la publication.⁵ Compte tenu du nombre de mémoires présentés par les ministères aux comités parlementaires, un volume appréciable de renseignements importants pourrait être exempté de divulgation, du moins temporairement. Dans le même ordre d'idées, le *Legislation handbook* de la Commission de la Fonction publique explique que c'est en raison du privilège parlementaire que les projets de loi et les projets de lois annexes ne sont pas divulgués prématurément⁶ ou à un moment où le public peut vraiment faire des commentaires valables sur ces projets et tenter d'en influencer le contenu. Le Minority Report Bill contient une proposition plus modeste et mieux adaptée selon laquelle un ministère devrait être habilité à retarder la divulgation d'un document non exclu qui a été rédigé à l'intention exclusive du Parlement.⁷

7. «Documents dont la divulgation risquerait de compromettre sérieusement a) l'intérêt public pour l'efficacité ou le rendement d'un ministère ou b) les intérêts d'un ministère dans le domaine des finances, de la propriété ou de la gestion du personnel».⁸

Les organismes gouvernementaux qui sont actuellement convaincus d'avoir été de bons gestionnaires et d'avoir servi efficacement le public derrière la trame du secret qu'ils ont consciencieusement tissée appliqueront ce critère vague à un nombre illimité de documents. Les documents se rapportant aux activités ou aux intérêts d'un ministère qui pourraient être exemptés de divulgation comprennent les règles internes, les rapports sur le rendement de l'organisme ou sur son image publique (renseignements dont la divulgation pourrait saper le moral du personnel), l'évaluation du succès de certains produits de consommation utilisés par l'organisme, les rapports gouvernementaux d'évaluation et les détails des contrats, des baux, des commandes et des ventes de biens usagés. Certains organismes ont déjà tenté d'empêcher la divulgation de nombre de renseignements, particulièrement les règlements internes, en se prévalant d'une exemption semblable, mais moins vaste, contenue dans la loi américaine.⁹

L'étude de l'exemption analogue adoptée aux États-Unis révèle également deux failles plus subtiles dans la proposition de l'I.D.C.. Premièrement, l'exemption américaine s'applique aux questions qui sont «exclusivement reliées aux règlements internes auxquels doivent se plier le personnel et aux pratiques d'un organisme». En interprétant cette exemption, les tribunaux ont établi une distinction entre «des questions mineures ou insignifiantes et les questions plus importantes qui peuvent légitimement intéresser le public».¹⁰ Ainsi, le public peut exiger la divulgation des documents à caractère non délicat auxquels il s'intéresse, tels les résumés des jugements rendus aux termes du Air Force Honour Code, les rapports d'évaluation de la gestion du personnel, les dossiers se rapportant à l'évaluation et à la disposition des biens et les documents sur les méthodes de classement d'un organisme.¹¹ Dans l'ensemble, les tribunaux américains ne se sont pas préoccupés des questions qui motivent la proposition de l'I.D.C., comme le fait de savoir, par exemple, si la compilation ou la divulgation risquent d'augmenter le coût des activités ministérielles et d'en compromettre l'efficacité. Comme l'a souligné le juge dans l'affaire *Wellford c. Hardin*, la «Freedom of Information Act» ne vise pas à augmenter l'efficacité administrative, mais à garantir au

Secondly, because of the indeterminacy of the U.S. exemption the courts have been able to mould it wisely in its application to investigative manuals; the test is whether "the sole effect of disclosure would be to enable law violators to escape detection".¹³ Manuals that are protected include those describing negotiating, litigating and auditing strategies, and surveillance techniques used by customs agents. However, examples quoted earlier in this article show that the exemption does not protect manuals for tax auditors (where disclosure might encourage rather than defeat compliance with the law), nor parole decisions and rules or guidelines on prosecutorial discretion.¹⁴ There is no assurance that the equally vague I.D.C. exemption will be applied by agencies or interpreted by courts in this way.

A formula that is more specific than both the U.S. and the I.D.C. exemptions is necessary. The approach adopted in the Minority Report Bill was to list a specific category of protected documents, such as examination papers, contract tenders, documents relating to the security of buildings and detention centers, and documents "containing instructions to officers of an agency on the procedures to be followed and the criteria to be applied in negotiation, including financial, commercial, labour and international negotiation, in the execution of contracts, in the defence, prosecution and settlement of cases, and in similar activities where disclosure would unduly impede the proper functioning of the agency to the detriment of the public interest".¹⁵

8. "Documents the disclosure of which would—(a) reveal trade secrets or other commercial or financial information that would expose a commercial or financial enterprise unreasonably to disadvantage; or (b) otherwise constitute a breach of confidence by revealing material obtained in confidence"¹⁶

Whilst these two exemptions will apply in many cases to different categories of material each of which is entitled to some protection, both exemptions are being discussed together because of a common factor: extensive protection of corporate privacy will be their prevailing strength. Governments currently share a vast reservoir of information with industry, much of which has been collected compulsorily pursuant to statutory powers, or has been supplied by industry in furtherance of an application to obtain some government benefit or concession. There are no common sense or moral injunctions which should restrain disclosure of quantities of this information.¹⁷ The regulatory philosophy avowed by parliaments in legislation relating to trade practices, consumer affairs, securities, foreign investment, factory health and safety, and labour relations is one demonstration of the public's interest in trespassing upon the private sector. Corporations, as Theodore Roosevelt remarked, "exist only because they are created and safeguarded by our institutions; and it is therefore our right and our duty to see that they work in harmony with those institutions".¹⁸ Protection of corporate privacy should not therefore be misconstrued as an issue of civil liberties. Within

public le droit de connaître les méthodes qu'utilise le gouvernement pour protéger l'intérêt public".¹²

Deuxièmement, l'imprécision de l'exemption américaine a permis aux tribunaux de l'appliquer judicieusement aux manuels d'enquête, la question étant de savoir si «la divulgation elle-même permettrait aux contrevenants d'échapper à la justice». ¹³ Les manuels protégés comprennent ceux qui exposent les tactiques de négociation, de poursuite et de vérification, ainsi que les techniques de surveillance des agents des douanes. Les exemples précédemment cités dans cet article démontrent cependant que l'exemption ne s'applique pas aux manuels des vérificateurs de l'impôt (dont la divulgation inciterait plutôt les citoyens à respecter la loi), aux décisions de mise en liberté conditionnelle ni aux règlements et aux lignes directrices concernant le pouvoir discrétionnaire d'intenter des poursuites. ¹⁴ Rien n'oblige les organismes ou les tribunaux à interpréter et à appliquer ainsi l'exemption tout aussi vague par l'I.D.C.

Il convient, par conséquent, de prévoir des exemptions plus précises que celles contenues dans la loi américaine et dans les recommandations de l'I.D.C. Le Minority Report Bill, pour sa part, fixait une catégorie précise de documents qui ne peuvent être divulgués, tels les examens, les soumissions, les documents concernant la sécurité des immeubles et des centres de détention ainsi que les dossiers «contenant des directives administratives ayant trait aux méthodes et aux critères applicables aux négociations tant financières que commerciales, syndicales et internationales, dans la réalisation des contrats, dans la défense, l'instruction et le règlement des causes ainsi que dans toute activité où la divulgation compromettrait indûment le fonctionnement d'un organisme au détriment de l'intérêt public». ¹⁵

8. «Documents dont la divulgation a) révélerait des secrets commerciaux ou d'autres renseignements d'ordre commercial ou financier qui porteraient indûment préjudice à une entreprise commerciale ou financière; ou b) constituerait de quelque autre façon un abus de confiance en révélant des renseignements obtenus confidentiellement». ¹⁶

Bien que dans de nombreux cas, ces deux exemptions s'appliquent à des catégories différentes de documents qui doivent être protégés dans une certaine mesure, un facteur commun les relie et constitue leur force: la protection rigoureuse du secret industriel. Les divers paliers de gouvernements partagent actuellement avec l'industrie un inventaire imposant de renseignements que les entreprises ont été le plus souvent tenues de fournir ou qu'elles ont échangé contre quelque faveur gouvernementale. Pour la plupart de ces renseignements, aucune considération fondée sur la morale ou le bon sens ne peut justifier un refus de communication. ¹⁷ Le principe de la réglementation dont se prévalent les parlements dans la législation relative aux pratiques commerciales, à la protection des consommateurs, à l'émission de valeurs, à l'investissement étranger, à la santé et à la sécurité des travailleurs et aux relations syndicales constitue un exemple d'empiètement de l'intérêt public sur le secteur privé. Selon la formule de Theodore Roosevelt, les sociétés «n'existent que parce qu'elles sont créées et protégées par nos institutions; nous avons donc le droit et le devoir de veiller à ce qu'elles s'harmonisent avec ces mêmes institutions». ¹⁸ Par conséquent, la protection du secret indus-

limits, the public has a right to inspect information in the government's possession relating to the regulation of industry and the private ownership and management of public resources.

The I.D.C. has cast the limits far too wide. First, a promise of confidentiality should not be conclusive. Otherwise even information supplied pursuant to a statutory obligation (as in areas such as trade practices and broadcasting) could be claimed by the submitter to be confidential, or indeed the government could itself promise confidentiality for information it did not wish to disclose.¹⁹ Two further examples of confidentiality claims which might be spurious are, first, where information is supplied by a monopolistic enterprise (as with aviation and the steel industry) where disclosure is unlikely to cause competitive injury,²⁰ and secondly, where a private consultant's report prepared for a department is claimed to be confidential on the basis that the consultant also does work for a State government and does not wish it to know the identity of its other employer. The U.S. courts acknowledge these points and have held that a subjective promise of confidentiality is insufficient; some specific harm resulting from disclosure must be shown:

Commercial or financial matter is 'confidential' for purposes of the exemption if disclosure of the information is likely to have either of the following effects: (1) to impair the Government's ability to obtain necessary information in the future; or (2) to cause substantial harm to the competitive position of the person from whom the information was obtained.²¹

The other branch of the I.D.C.'s exemption which expressly applies to commercial and financial information is similarly broad. First, the exemption is not confined to information "supplied by" or "acquired from" a corporation. Reasoning from this, information which is discovered by an agency officer in the course of a test on a consumer product could be withheld because of the damage disclosure of an adverse test result would cause to the sales of the marketing corporation. Secondly, by itself the adverb "unreasonably" might induce a court to consider impermissible factors: one U.S. Court thought the agency should weigh against a corporate submitter's claim to privacy, the identity and interest of the requester, and whether the requester was prepared to keep the information confidential (that is, motives); while in another case an agency wanted to disclose confidential statistics on natural gas reserves because of a disagreement between the producers and the American Gas Association as to the extent of the reserves (a disagreement of 1.7 trillion cubic feet), yet the court restrained the agency since there was no proof that there were public experts who could assist the agency in clarifying this disagreement.²² Thirdly, the exemption is susceptible of an interpretation that the judgment of whether disclosure would be disadvantageous is to be made subjectively on behalf of a corporation. In certain areas the public interest may require a "disadvantageous" disclosure or a different style

triel ne devrait pas être considéré comme une atteinte aux libertés civiles. Le public a, sous certaines réserves, le droit de vérifier des renseignements que le gouvernement possède concernant la réglementation des industries ainsi que l'acquisition et la gestion de ressources publiques par des entreprises privées.

L'I.D.C. a fixé des limites beaucoup trop vastes. Premièrement, une promesse d'exemption de divulgation ne devrait pas être irréversible. Dans le cas contraire, l'intéressé pourrait exiger que les renseignements qu'il est statutairement obligé de fournir (comme c'est le cas pour les pratiques commerciales et la radiodiffusion) soient tenus confidentiels, ou le gouvernement lui-même pourrait exempter de divulgation des renseignements qu'il désirerait soustraire à la connaissance du public.¹⁹ Il existe deux autres cas où les requêtes de non divulgation pourraient être injustifiées: premièrement, lorsque les renseignements proviennent d'une entreprise monopolistique (comme l'industrie aéronautique et l'industrie sidérurgique) dont la position concurrentielle est peu susceptible d'être compromise par la divulgation²⁰ et deuxièmement, lorsqu'un expert-conseil exige que le rapport qu'il a rédigé pour un ministère soit gardé secret afin d'éviter que le gouvernement de l'État pour le compte duquel il travaille également ne connaisse l'identité de son autre employeur. Les tribunaux américains ont reconnu ces arguments en statuant qu'une promesse subjective d'exemption de divulgation est insuffisante; il faut donc prouver que la divulgation portera vraiment préjudice à l'organisme en cause:

Des renseignements d'ordre commercial ou financier peuvent être jugés «confidentiels» et faire l'objet d'une exemption si leur divulgation est susceptible d'entraîner l'une ou l'autre des conséquences suivantes: (1) empêcher par la suite le gouvernement d'obtenir des renseignements nécessaires ou (2) compromettre gravement la position concurrentielle de l'informateur.²¹

La seconde partie de l'exemption prévue par l'I.D.C., qui concerne explicitement les renseignements d'ordre commercial et financier, est tout aussi vague. Premièrement, l'exemption ne vise pas seulement les renseignements «provenant» d'une société ou «fournis» par elle. Ainsi, on pourrait refuser de divulguer les résultats d'un essai effectué par un organisme sur un produit offert aux consommateurs sous prétexte que la publication de résultats négatifs pourrait gravement compromettre les ventes de la société chargée de la commercialisation du produit. Deuxièmement, l'utilisation de l'adverbe «indûment» risque d'inciter un tribunal à souspeser des facteurs non pertinents. Ainsi, un tribunal américain a estimé que l'organisme devrait tenir compte en étudiant la demande d'exemption de divulgation d'une société, de l'identité et du but du requérant et juger, d'après ses motifs, si ce dernier est prêt à garder ces renseignements confidentiels. Dans un autre cas, un tribunal a interdit à un organisme de divulguer des statistiques confidentielles sur les réserves en gaz naturel en raison d'un désaccord entre les producteurs et l'American Gas Association au sujet de l'importance de ces réserves (un écart de 1.7 billion de pieds cubes), puisque rien ne prouvait que des spécialistes gouvernementaux pourraient aider l'organisme à trancher le désaccord.²² Troisièmement, on peut interpréter l'exemption de façon à décider subjectivement au nom de la société si la divulgation risque d'être néfaste. Dans certains cas, l'intérêt

of competition, regardless of the effect this has on an existing competitor. A prime example is in the area of broadcasting, where the licencees are the privileged users of scarce broadcasting frequencies, and the public should therefore have access to many of the details of the control, ownership and financial management of stations in order that some accountability can be exacted from those stations.²³

The Minority Report Bill sought to ensure both that a balancing process would occur, and that an agency would have to specify the particular harm attending disclosure rather than make a generalised guess.²¹ To this end the exemption listed matters that an agency had to consider in deciding whether disclosure would be unreasonably disadvantageous to a corporation—such as “whether there are any compelling public interests in favour of disclosure which outweigh any competitive disadvantage to the corporation, for instance, the public interest in improved competition or in evaluating aspects of government regulations of trade practices or environmental controls”.²⁵ The exemption for confidential information was narrowed in two ways. First, the commercial and financial information protected by the foregoing exemption was excluded from its coverage. And secondly, other confidential information could only be withheld either if disclosure would impair the government’s ability to obtain that information in the future, or if similar information generated by an agency would be exempt from disclosure.²⁶

9. “Documents the disclosure of which would be reasonably likely to have a substantial adverse effect on Australia’s economic interests”²⁷

By itself, a qualification like “substantial adverse effect” is insufficient to overcome the penchant for secrecy that is already ingrained in economic policy departments.²⁸ Those departments will naturally argue that their previous secrecy was maintained because openness would have prejudiced economic security. Again, the *ejusdem generis* rule of statutory construction should be employed by adding to the exemption a few specific examples of the type of prejudice that is in mind—such as disclosure of contemplated movements in bank interest, or tariff rates, imposition of credit controls, or acquisition of land for urban re-zoning, or disclosure that would impede supervision of foreign investment, the stock exchange, or the control of imports and exports.²⁹

10. “A document in respect of which the Attorney-General has certified that disclosure of the document should be withheld on a ground of public interest, being a ground of public interest that would form the basis for a claim of privilege for the document in judicial proceedings.”

Predictably, the justification for salvaging Crown privilege within a legislative scheme to which it is antithetical was a concern that the enumeration of specific exemptions “carries the risk that there may be some documents that do not fit within any of the specified categories the disclosure of which would cause substantial harm”.³⁰ The I.D.C. vindicated this

public peut exiger une divulgation «préjudiciable» ou l’adoption d’un nouveau type de concurrence sans égard aux conséquences que cela pourrait avoir pour un concurrent. La radiodiffusion constitue un parfait exemple où les détenteurs de permis sont les utilisateurs privilégiés de fréquences de radiodiffusion rares; le public devrait, en conséquence, avoir accès à une bonne partie des renseignements sur le contrôle et la gestion financière des stations, afin qu’on puisse obliger ces dernières à rendre compte.²³

Le Minority Report visait à assurer un certain équilibre et contraindre tout organisme à préciser de quelle façon la divulgation risque de lui porter préjudice plutôt que d’avancer de vagues suppositions.²⁴ A cette fin, l’exemption énumérait les points dont doit tenir compte un organisme appelé à décider si la divulgation risque de porter indûment préjudice à une société. Il convient ainsi de déterminer si des motifs supérieurs comme l’amélioration de la concurrence ou l’évaluation de certains aspects des règlements gouvernementaux relatifs aux pratiques commerciales ou aux normes écologiques priment sur les inconvénients que la divulgation peut causer à une société.²⁵ L’exemption visant les renseignements confidentiels a été limitée sur deux points: premièrement, on a annulé l’exemption susmentionnée qui s’appliquait aux renseignements d’ordre commercial et financier et deuxièmement, on a décidé de n’accepter une requête de non divulgation que si la divulgation risque par la suite d’empêcher le gouvernement d’obtenir des renseignements ou lorsque des renseignements analogues émanant d’un organisme ne peuvent être divulgués.²⁶

9. «Documents dont la divulgation risquerait de compromettre sérieusement les intérêts économiques de l’Australie».²⁷

L’expression «compromettre sérieusement» n’est pas assez précise pour surmonter la tendance au secret qui caractérise la politique économique de différents ministères.²⁸ Ces ministères allégueront bien sûr qu’ils ont jusqu’à maintenant gardé la secret sur certains renseignements parce que leur divulgation aurait compromis la sécurité économique. On devrait se prévaloir de la règle *ejusdem generis* employée dans l’interprétation des règlements pour ajouter à l’exemption quelques exemples précis des types de préjudices auxquels on veut faire référence, comme la divulgation des hausses et des baisses de l’intérêt bancaire ou des tarifs, l’imposition du contrôle du crédit, l’acquisition de terres pour le rezonage urbain, ainsi que la divulgation de renseignements qui compromettraient la surveillance de l’investissement étranger et des opérations boursières ou le contrôle des importations et des exportations.²⁹

10. «Documents qui, selon le procureur général, ne devraient pas être divulgués dans l’intérêt public, lequel motif pourrait donner lieu à une revendication de privilège dans une poursuite judiciaire».

Vraisemblablement, le fait de maintenir un privilège de la Couronne à l’intérieur d’un cadre législatif opposé se justifiait par la crainte que certains documents dont la divulgation risquerait pourtant d’être hautement préjudiciable soient laissés pour compte lors de l’énumération d’exemptions précises.³⁰ L’I.D.C. soutenait cette assertion en se fondant sur le fait que

stance on the basis that a similar open ended result is obtained under the fifth exemption of the U.S. Act, which employs a common law standard (memoranda that "would not be available by law to a party... engaged in litigation with the agency"). Ten years of case law under the fifth exemption does not support this contention. Besides protecting internal government memoranda reflecting deliberative processes, the exemption has been applied to only two other closely related categories of material: the attorney's work product and submissions from outside consultants or advisory committees which have a formalised relationship with the agency.³¹ Both these categories of documents are already protected by the I.D.C.'s exemption for deliberative memoranda.

Instead, this new exemption will protect a range of information that is legitimately excluded from the coverage of other exemptions. For instance, documents which might not otherwise be protected (but in *Conway v. Rimmer* were held to be ordinarily inadmissible against a claim of Crown privilege) could include "all documents concerned with policy making within departments including, it may be, minutes and the like by quite junior officials and correspondence with outside bodies", and other documents "necessary for the proper functioning of the public service".³² Equally worrying is that the exemption is remarkably elastic, since courts adjudicate claims of privilege by weighing the government's interest in secrecy against the litigant's interest in disclosure, and by considering other variables such as the relevance of the information to the case at hand. Apart therefore from the difficulty which the Tribunal must face in assessing any claim by the Attorney-General, there is a further danger that if the courts' balancing approach is adopted an ordinary citizen will, as a practical matter, be compelled to demonstrate some interest in or need for the documents. The democratic duty of curiosity will be stifled.

11. Other Exemptions

The I.D.C. recommended three other exemptions which are not discussed here—documents in the possession of a Minister which do not relate to the affairs of a department, and documents the disclosure of which would either constitute an unreasonable invasion of privacy, or be reasonably likely to have a substantial adverse effect upon the position of a department in negotiations or legal proceedings.³³

12. Scope of the Right of Access

Circumscribed though the range of non-exempt documents already is, the borders are further confined by two recommendations that limit the right of access to documents which post-date the Act, and preserve the current archival rules concerning the eventual release of exempt information.³⁴

A document created prior to the Act is beyond its coverage unless the document is in the nature of current internal law (discussed below) or access to it is reasonably required to enable a proper understanding of a public document which

la cinquième exemption de la loi américaine permet d'atteindre le même résultat à partir d'une norme de droit commun (notes de service qui «ne seraient pas accessibles en vertu de la loi à une partie... en litige avec l'organisme»). Dix années de jurisprudence relative à cette cinquième exemption, n'appuient même pas cette affirmation. A part le fait de protéger les notes de service internes du gouvernement, traitant de procédés consultatifs, l'exemption n'a été appliquée qu'à deux autres catégories de documents étroitement reliées: les documents de travail du procureur et les mémoires émanant d'experts-conseils de l'extérieur ou de comités consultatifs qui ont un lien consacré avec l'organisme.³¹ Ces deux catégories de documents sont déjà protégées par l'exemption de l'I.D.C. en ce qui concerne les notes de service traitant de procédés consultatifs.

La nouvelle exemption protégera en fait une gamme de renseignements à juste titre exclus du cadre des autres exemptions. Par exemple, la liste des documents qui ne pourraient être autrement protégés (mais qui, dans l'affaire *Conway c. Rimmer*, avaient été considérés comme ne pouvant habituellement faire l'objet d'une revendication d'un privilège de la Couronne) pourrait inclure «tous les documents relatifs au processus décisionnel au sein des ministères y compris, selon le cas, les procès-verbaux et autres documents semblables rédigés par des subalternes, la correspondance échangée avec des organismes extérieurs» ainsi que d'autres documents «indispensables au bon fonctionnement de l'administration publique»³². Fait tout aussi inquiétant, l'exemption est fort extensible, puisque les tribunaux acquiescent à des revendications de privilège en confrontant l'intérêt du gouvernement au secret à l'intérêt du plaideur à la divulgation, ainsi qu'en tenant compte d'autres éléments comme la pertinence des renseignements relatifs au litige. Somme toute, mise à part la difficulté pour le tribunal d'évaluer le bien-fondé de toute revendication présentée par le procureur général, si les tribunaux optent pour la comparaison, un citoyen ordinaire risque, à toutes fins pratiques, de devoir démontrer qu'il a besoin des documents demandés ou qu'il y a un intérêt. Le droit démocratique à la satisfaction de la curiosité sera réprimé.

11. Autres exemptions.

L'I.D.C. recommandait trois autres catégories d'exemptions non traitées dans le présent ouvrage, à savoir: les documents en la possession d'un ministre, ceux qui n'ont aucun rapport avec les activités d'un ministère et les documents dont la divulgation constituerait une atteinte déraisonnable au droit à la vie privée ou pourrait vraisemblablement avoir un effet hautement préjudiciable sur la position d'un ministère dans des négociations ou des poursuites judiciaires.³³

12. Étendue du droit d'accès

Bien que la gamme des documents non protégés soit déjà assez restreinte, les limites s'amenuisent encore plus à cause de deux recommandations visant à n'accorder un droit d'accès que pour les documents publiés après la promulgation de la loi, et à maintenir le règlement actuel sur les archives, en matière de divulgation éventuelle de renseignements exclus.³⁴

Un document préparé avant la promulgation de la loi échappe à cette dernière à moins qu'il ne soit de régie interne (sujet traité ci-dessous) ou que son extension ne soit raisonnablement requise pour bien comprendre un document public

post-dates the Act. The underlying assumption that the only pressing public interest is in reviewing current policies and programmes is fallacious. Other purposes for inspecting documents might be to conduct useful historical research, to reveal the perpetuation of obsolete or deficient values and ideas, to discover methods of decision making or investigation that might be publicly disapproved, or—in the case of an individual upon whom a file is maintained—to uncover inaccurate information that continues to stain an agency's assessment of him or her. In the U.S., for instance, the greatest number of requests have been directed to the defence, security intelligence and law enforcement agencies, and many requests seek access to documents which pre-date the Act. In part the purpose has been to review the past operations of these agencies to see whether they have operated in a manner that is either illegal or odious and thus whether new mechanisms for control and supervision of the agencies is required.³⁵ In addition, some believe that if these and other agencies are forced to reveal their past iniquity they might thereafter feel purged, or encumbered by psychological millstones, and able once again to act in the public interest.

Partly for the same reasons, it seems unnecessarily restrictive that the present archival rules should be preserved under which the public cannot have access to secret documents until they are thirty years old (the full facts about the Vietnam War for instance will not be revealed until after the turn of the century). By comparison, in England the archival limit is now only fifteen years,³⁶ while in the U.S. a fifteen year rule applies to most law enforcement documents, and classified material marked "Confidential" is ordinarily to be released after six years, "Secret" after eight, and "Top Secret" after ten. The Minority Report Bill proposed that Cabinet and policy-making documents created after the date of the Act should be protected for ten years (unless they qualify for extended protection under some other exemption); classified material should be released in accordance with the U.S. rules described above; and other documents should be protected for so long as disclosure would have a certain harmful effect, such as invade somebody's privacy.³⁷

13. *Procedure for Responding to Requests*

In the earlier discussion of secrecy in Australia, it was pointed out that the procedural barriers to access often do more to erode the public's right to know than outright refusals to disclose information. Indeed, this was the major lesson that emerged from the first seven years' experience under the U.S. Act, when requesters suffered unconscionable delays; exorbitant inspection fees operated as toll-gates; exempt and non-exempt information was commingled; some agencies required a person to identify the relevant file title or number of the document sought; internal indexes of documents were not made available; court actions were costly; and agencies took advantage of people's ignorance of their rights under the Act.³⁸

publié après la promulgation de la loi. Le corollaire voulant que le seul intérêt public pressant consiste à étudier les politiques et les programmes actuels est erroné. On pourrait notamment vouloir examiner des documents pour mener une recherche historique utile, faire ressortir la perpétuation de valeurs et d'idées désuètes ou incomplètes, découvrir des méthodes de prise de décisions ou d'enquête que le public pourrait désapprouver, ou—dans le cas d'une personne ayant un dossier—pour dénoncer l'inexactitude de certains renseignements recueillis à son sujet par l'organisme en cause. Aux États-Unis par exemple, la plupart des demandes ont été adressées à la Défense, aux services de renseignements ainsi qu'aux organismes chargés de l'application des lois et quantité d'entre elles portaient sur l'accès à des documents préparés avant la promulgation de la loi. Il s'agissait entre autres d'étudier les activités antérieures de ces organismes pour déterminer si elles avaient été illégales ou abjectes et si, de ce fait, s'il y avait lieu d'instituer de nouveaux mécanismes de contrôle et de surveillance pour ces organismes.³⁵ D'aucuns estiment en outre que si ces organismes et divers autres sont contraints de révéler les iniquités commises antérieurement, ils pourraient bien par la suite s'estimer acquittés ou entravés par des barrières psychologiques et recommencer à agir dans l'intérêt public.

Un peu pour les mêmes raisons, il semble inutilement restrictif de maintenir les règles actuelles concernant les archives, aux termes desquelles le public ne peut avoir accès à des documents secrets que trente ans après leur rédaction; ainsi, les faits complets concernant la guerre au Vietnam ne pourraient être révélés avant le début du siècle prochain. A titre de comparaison, l'Angleterre, n'impose à ce chapitre qu'une limite de quinze ans.³⁶ Aux États-Unis, par ailleurs, la règle de quinze ans vise la plupart des documents relatifs à l'application des lois, les documents cotés «confidentiel» doivent habituellement être divulgués après six ans, les documents «secrets» après huit ans et «très secrets» après dix ans. Les auteurs du *Minority Report Bill* proposaient que les documents ayant trait au Cabinet et à la prise de décisions, ultérieurs à la promulgation de la loi, soient protégés pendant dix ans (à moins qu'ils ne puissent faire l'objet d'une protection plus longue aux termes d'une quelconque autre exemption); on souhaitait aussi que les documents classifiés soient divulgués conformément au règlement américain décrit ci-dessus et que d'autres documents soient protégés tant que leur divulgation risquerait d'avoir des conséquences néfastes, comme le fait de porter atteinte à la vie privée d'un individu.³⁷

13. *Réponse aux demandes: procédures*

La précédente discussion sur le secret en Australie a permis de faire remarquer que les barrières de procédure à l'accès à l'information contribuaient souvent davantage à éroder le droit du public à l'information que les refus catégoriques opposés à la divulgation de renseignements. Telle était, de fait, la principale leçon tirée des sept premières années d'expérience acquise en vertu de la loi américaine, caractérisée de longs délais d'attente pour les requérants, par des droits d'inspection exorbitants à effet dissuasif et par une confusion entre renseignements protégés et non protégés; en outre, certains organismes exigeaient d'une personne qu'elle fournisse le titre ou le numéro du dossier désiré; les index internes de documents

As Ralph Nader pointed out in an address to a Canadian audience, these lessons should be instructive in other countries:

Bureaucracies and civil servants all around the world share a preference for secrecy. Human nature and the bureaucratic dynamic being what they are, it is entirely predictable that FOI legislation in *your country* will be met with many of the same tactics which have been employed in the U.S. to frustrate and avoid the mandates of our law. It would therefore be wasteful folly for *your country* to ignore the lessons we have learned in the U.S. and to settle for weak and imperfect legislation.³⁹

The U.S. Act was amended in 1974 to correct most of the procedural abuses. Ironically, probably the major reason the I.D.C. was reconvened in 1976 was to reassess their 1974 proposals in the light of the U.S. amendments,⁴⁰ yet they did not fully accept any one of those amendments but rather created new procedural barriers that had escaped the imagination in 1974! Consequently, departments will be able to respond to request at their leisure, transfer them to other departments with comparable haste, decline to process a request under the Act unless the requestor specifically mentions the Act, defer disclosure of a non-exempt document if this would be "in the public interest", refuse to disclose documents where either the request is defined by reference to the subject matter of the documents and disclosure would be unreasonably burdensome or if the document is of a non-standard type (such as a computer tape) and access would substantially interfere with departmental operations, refuse to comply with a requester's choice either to inspect or to copy a document if compliance "would unreasonably interfere with the operations of a department", deter public interest groups by charging them costly search fees, and lastly, only a few officers in any department will have authority to disclose—the rest could face two years' gaol for disclosing even non-exempt documents!⁴¹

Before a select few of these problems are discussed in detail, it should be acknowledged that any freedom of information scheme will impose additional costs and burdens upon agencies. Democratic quests inevitably do. Essentially what is involved is a value judgment concerning the priorities to which administrative resources should be allocated. In part, the additional costs can be recouped by a redirection of the \$50 million or more that is currently spent on public relations functions. Apart from this, however, it is submitted that some additional cost and inconvenience are warranted for legislation that could do more than any other reform towards giving citizens parity with their government—the volume of requests might even reflect the measure of confidence the public has in government.⁴²

In addition to rejecting some of the U.S. provisions on the grounds of cost and inconvenience, the I.D.C. also added that

n'étaient pas accessibles; les poursuites judiciaires étaient coûteuses; et les organismes ont profité de l'ignorance des gens quant aux droits que leur conférerait la loi.³⁸ Comme le soulignait Ralph Nader dans une conférence donnée devant un auditoire canadien, ces leçons devraient servir à d'autres pays:

Bureaucrates et fonctionnaires du monde entier ont un goût marqué pour le secret. La nature humaine et la dynamique bureaucratique permettent à coup sûr de prédire que les mesures législatives concernant la liberté d'information feront l'objet, dans votre pays, de la plupart des tactiques déjà employées aux États-Unis afin de contrecarrer les objectifs de notre loi. Il serait donc pure folie pour votre pays d'ignorer les leçons que nous avons tirées aux États-Unis et de recourir à une loi caduque et imparfaite.³⁹

La loi américaine a été modifiée en 1974 afin de corriger la plupart des abus de procédure. Ironie du sort, l'I.D.C. a été réinstitué en 1976 dans le but de réévaluer ses propositions de 1974 à la lumière des modifications apportées par les États-Unis,⁴⁰ bien que le compte n'ait encore accepté d'emblée, à l'époque, aucune de ces modifications; il avait plutôt fixé de nouvelles barrières de procédure auxquelles on n'avait pas songé en 1974! Par conséquent, les ministères pourront répondre aux demandes à loisir, les transmettre à d'autres ministères avec une diligence comparable, refuser de traiter une demande aux termes de la loi, à moins que le requérant ne réfère précisément à la loi, différer la divulgation d'un document non exclu si cela s'avérerait «dans l'intérêt public», refuser de divulguer des documents lorsque la demande est définie en référence à la teneur des documents, que la divulgation de ces derniers occasionnerait une charge de travail déraisonnable ou que le document n'est pas un document-type (un ruban d'ordinateur par exemple) et que sa communication nuirait énormément aux activités des ministères, refuser de se plier à la décision d'un requérant d'examiner ou de copier un document si cela «entravait grandement les activités d'un ministère», et décourager des groupes de défense des intérêts publics en exigeant des droits de recherche exorbitants. Finalement, dans chaque ministère, seuls quelques fonctionnaires seraient habilités à divulguer des renseignements; les autres pourraient se voir menacer d'une peine de deux ans d'emprisonnement s'ils communiquaient même des documents non exclus!⁴¹

Avant d'étudier en détail certains de ces problèmes, il faudrait reconnaître que toute initiative conduisant à la liberté d'information imposera des coûts et des charges supplémentaires aux organismes. C'est un résultat inévitable pour toute demande présentée de façon démocratique. Le tout revient essentiellement à un jugement de valeur sur les priorités qu'on devrait accorder aux ressources administratives. Les coûts supplémentaires peuvent être en partie récupérés en redistribuant les \$50 millions ou plus affectés présentement au chapitre des relations publiques. Certains prétendent toutefois que l'adoption d'une mesure législative pourrait justifier les coûts supplémentaires et les inconvénients qu'elle entraîne si elle pouvait, plus que toute autre réforme, conférer aux citoyens la parité avec leur gouvernement—le volume des demandes pourrait même être un indice du degré de confiance que le public place en son gouvernement.⁴²

Après avoir rejeté certaines des dispositions du gouvernement américain en invoquant le coût et les inconvénients en

the U.S. had twenty years' experience with access laws under the Administrative Procedure Act 1946 before the FOIA was enacted in 1966.⁴³ In fact, section 3 of the A.P.A. had simply required that all records be made available to the public, but could be withheld, in effect, if secrecy was required "in the public interest", if the documents related "solely to the internal management of an agency", if they were "confidential for good cause found", or if the person seeking access was not "properly and directly concerned". Both in appearance and in operation these rules were nothing more than an embodiment of discretionary secrecy—precisely similar to that which currently operates in Australia. As Senate and House committees commented in 1966: "The present statute . . . is not in any realistic sense a public information statute"; it was "relied upon almost daily to withhold information from the public"; and was the "statutory authority for the withholding of virtually any piece of information that an official or agency does not wish to disclose".⁴⁴

(a) *Time limits.*⁴⁵ In a legal climate increasingly designing techniques to control administrative discretion, by far the most powerful of those discretions is either overlooked or underrated: discretionary inertia.

The U.S. Act now requires that requests be determined within two weeks, and internal appeals within four weeks. An extension to either period of a further two weeks is allowed in unusual circumstances (mentioned below), and a court may also grant additional time. The time limits were created in 1974 after studies showed that on average it took agencies 33 days to respond initially to a request and an additional 50 days to decide an internal appeal.⁴⁶ The figures quoted earlier on increased use of the Act by the press and by citizens (up to a twenty fold increase in some agencies) confirms the judgment of people like Ronald Plessner (the first U.S. attorney to work full-time on FOI suits) that "time is, in my experience, the most important factor in terms of whether the Act is successful".⁴⁷ Now, the time limits are even being complied with by agencies like Health, Education and Welfare ("HEW"), with over 150,000 employees and 38,000 requests in 1976, and Defense, with over 43,000 requests.

Indeed, the very argument that time limits cannot be imposed presupposes either that delays are anticipated or that requests will thereby be reduced to a manageable proportion (citizen attrition). Administrative workload will be caused by the number of requests that are made, not by the time within which they must be answered. The I.D.C. argues nevertheless that there are instances where time limits could not be met—"retrieval of remotely-located documents, the need for inter-departmental consultation before release, or a large volume of requests being directed to a particular department".⁴⁸ In the first two cases both the U.S. Act and the Minority Report Bill provide that a department may extend the time limits for a further two weeks (allowing four weeks overall in which to

jeu, l'I.D.C. a affirmé que les États-Unis avaient acquis 20 ans d'expérience dans le domaine des lois d'accès, par le biais de l'Administrative Procedure Act, 1946 (A.P.A.), avant que la F.O.I.A. ne soit promulguée en 1966.⁴³ De fait, l'article 3 de l'A.P.A. stipulait simplement que tous les dossiers devaient être mis à la disposition du public, mais qu'on pouvait refuser de les communiquer si «l'intérêt public», en justifiait le secret, si les documents se rapportaient «exclusivement à la régie interne d'un organisme», s'ils étaient «à juste titre cotés confidentiels», ou si le requérant n'était pas «absolument et directement en cause». Tant en théorie qu'en pratique ces règles ne constituaient rien de plus qu'une incorporation du secret discrétionnaire—qui existe à l'heure actuelle en Australie. En guise de commentaire, les comités du Sénat et de la Chambre déclaraient en 1966: «La loi actuelle . . . n'est absolument pas une loi concernant l'information du public»; on y a «eu recours presque quotidiennement lorsqu'il s'agissait de refuser de divulguer des renseignements au public»; et elle représentait «l'autorité invoquée pour refuser de divulguer presque tout élément d'information qu'un fonctionnaire ou un organisme ne désire pas divulguer». ⁴⁴

(a) *Délais.*⁴⁵ Dans un contexte juridique caractérisé par la mise au point continue de nouvelles techniques visant à contrôler la discrétion administrative, l'inertie discrétionnaire, problème de loin le plus flagrant, est soit négligée, soit sous-estimée.

La loi américaine exige maintenant qu'on réponde aux demandes et aux appels internes dans un délai de deux et de quatre semaines respectivement. On peut obtenir une prolongation de deux autres semaines pour l'un ou l'autre cas dans des circonstances exceptionnelles (exposées ci-dessous) et un tribunal peut également proroger le délai. L'impartition de délais remonte à 1974, après que des études eurent démontré que les organismes prenaient en moyenne 33 jours pour répondre initialement à une demande et 50 autres jours pour statuer sur un appel interne.⁴⁶ Les chiffres cités plus tôt relativement à l'accroissement du recours à la loi par la presse et les citoyens (jusqu'à 20 fois dans le cas de certains organismes) confirme le jugement de personnes comme Ronald Plessner (premier avocat américain à travailler à plein temps sur des poursuites intentées en matière de liberté d'information, qui déclare: «le temps est, d'après mon expérience, le meilleur critère permettant d'évaluer l'efficacité de la loi».⁴⁷ À l'heure actuelle les délais sont même respectés par des organismes comme Santé, Éducation et Bien-être («HEW»), qui employait plus de 150,000 personnes et a traité 38,000 demandes en 1976 ainsi que par la Défense qui a répondu à plus de 43,000 demandes.

De fait, le simple argument voulant qu'aucun délai ne puisse être imposé suppose la prévision de retards ou la réduction du nombre de demandes à des quantités raisonnables (abus des citoyens). C'est le nombre de demandes qui déterminera la charge de travail et non le délai fixé pour y répondre. L'I.D.C. prétend néanmoins que dans certains cas, les délais ne sauraient être respectés; ces exceptions ont trait à la récupération de documents qui se trouvent dans des endroits éloignés, au besoin de consultations interministérielles avant la divulgation ou à l'envoi d'un volume important de demandes à un même ministère.⁴⁸ Dans les deux premiers cas, tant la loi américaine que le Minority Report Bill stipulent qu'un ministère peut prolonger le délai de deux autres semaines (ce qui donne

process the request). The third case, as the I.D.C. acknowledges, has been accounted for in America in so far as the courts have granted additional time to agencies like the FBI (which currently has a nine month backlog). Clearly then, the time limits are only mandatory to the extent that an agency can realistically be expected to comply with them.

(b) *Invocation of the Act.* To ensure that departments can respond quickly and helpfully to routine requests, the I.D.C. proposed that the provisions of the Act should apply only when specifically invoked by a requester, whether at the time of request or of appeal from a denial.⁴⁹ However, any administrative congestion in handling requests will result directly from the I.D.C.'s own recommendation (discussed below) that the authority to disclose information should be confined to a limited number of designated officers. Differentiation between requests is potentially discriminatory—for instance, a favourite device of some U.S. agencies which disliked the time limits imposed in 1974 was to accord a low priority to those requests in which the FOIA was not specifically mentioned. A more enlightened approach is adopted by the Public Information Officer of HEW: "We view an FOI request as being any document request. We don't care whether they're aware of their rights under the law".⁵⁰

The Act should provide that any request for documents made in writing should be processed under the Act. This ensures that accurate statistics on requests and denials will be kept and that any person denied information will be informed of their right to appeal the denial. Oral requests and requests for information could be handled in the customary way.

(c) *Deferment of access.* A prime case of using a sledgehammer to kill an ant is the proposal that departments be empowered "to defer the granting of access to a non-exempt document where deferral is in the public interest or is reasonably necessary to permit normal administrative action, or action required by statute."⁵¹ All the cases said to justify this power can be provided for in other simpler ways. Documents explaining the effect of new taxation proposals would be protected, to the legitimate extent, by the exemption for economic security. CSIRO research results are currently protected by section 23 of the Industrial Research and Development Grants Act 1967. If that section is repealed, a new exemption will be needed in any case to protect scientific research which either could lead to a patentable invention or, if disclosed in an incomplete state, might give a damaging and misleading impression (for example, of a new drug). Scheduled press releases and statements or reports to be tabled in the Parliament hardly need treatment if there are to be no time limits in the Act. In any case, a specific power could be created to defer release of those and of material that has been prepared solely for inclusion in them.⁵² Lastly, a paper could ordinarily be presented to a Minister within the one or two week period in which an agency could legitimately delay answering a request. If presentation will take longer, the public's interest in speedy access should

quatre semaines pour traiter la demande). On a tenu compte du troisième cas en Amérique, comme le reconnaît l'I.D.C., dans la mesure où les tribunaux ont accordé un délai supplémentaire aux organismes comme le FBI (qui accuse présentement un retard de neuf mois). Il est évident que les délais ne doivent être respectés que dans la mesure où un organisme peut s'y conformer.

(b) *Invocation de la loi.* Afin d'assurer que les ministères peuvent répondre rapidement et utilement aux demandes courantes, l'I.D.C. a proposé que les dispositions de la loi s'appliquent uniquement lorsqu'un requérant les invoque précisément, soit au moment de la demande ou de l'appel d'un refus.⁴⁹ Toutefois, toute lenteur administrative dans le traitement des demandes découlera directement de la propre recommandation de l'I.D.C. (étudiée plus loin) voulant que le pouvoir de divulguer des renseignements soit conféré à un nombre restreint de fonctionnaires désignés. La différenciation entre les demandes est probablement discriminatoire—par exemple, certains organismes américains qui n'aimaient pas les délais impartis en 1974 s'amusaient à placer au bas de leur liste de priorités les demandes où aucune référence précise n'était faite à la F.O.I.A. L'agent d'information du HEW a opté pour une méthode plus réfléchie: «Nous plaçons la demande relative à la liberté d'information sur le même pied que toute autre demande de document. Nous ne nous préoccupons pas de savoir s'ils connaissent les droits que leur confère la loi».⁵⁰

La loi devrait stipuler que toute demande de documents faite par écrit devrait être traitée aux termes de la loi. Ainsi, des données statistiques exactes concernant les demandes et les refus seraient compilées et toute personne à qui des renseignements sont refusés serait informée de son droit d'en appeler de ce refus. Les demandes de renseignements verbales ou autres pourraient être traitées de la façon habituelle.

(c) *Obtention différée des documents.* Rien ne saurait être plus grotesque que d'adopter la proposition voulant que les ministères soient autorisés «à retarder l'accès à un document non exclu lorsqu'il y va de l'intérêt public ou que l'impartition de ce délai semble nécessaire à l'application de mesures administratives normales ou exigées par un statut». ⁵¹ Toutes les éventualités pouvant supposément justifier ce pouvoir peuvent être prévues par des moyens plus simples. Les documents expliquant l'effet de nouvelles propositions fiscales seraient protégés, dans la mesure admissible, par l'exemption concernant la sécurité économique. Les résultats des recherches du CSIRO sont protégés par l'article 23 de la Industrial Research and Development Grants Act, de 1967. Si l'on abroge cet article, il faudra prévoir une nouvelle exemption pour protéger les travaux de recherche scientifique qui pourraient aboutir à une invention brevetable ou qui, s'ils étaient en partie dévoilés, pourraient créer une impression préjudiciable et fausse (un nouveau médicament par exemple). Les communiqués et les déclarations ou rapports devant être déposés au Parlement ne doivent pas vraiment être protégés, si la loi ne doit prescrire aucun délai. De toute façon, un pouvoir précis pourrait être conféré afin de retarder la divulgation de ces renseignements ainsi que des documents qui ont été préparés exclusivement pour y être inclus.⁵² Enfin, un document pourrait ordinaire-

override the Administration's interest in (using the I.D.C.'s vernacular) "courtesy" to the Minister.

(d) *Identifiability*. The I.D.C. treks yet another exodus away from the public interest by recommending that a department be able to refuse a request defined only in terms of the subject matter of the documents sought, where to answer the request would impose an unreasonable administrative burden.⁵³ Since there is no requirement that internal filing indexes be released, or that lists of such things as committee reports be prepared, few requests will identify particular documents and might be regarded as framed by reference to subject matter (for instance, a request for any reports prepared within the Attorney-General's Department on legal aid, all guidelines on prosecutorial discretion, or any monitoring reports on pollution levels in Canberra's Molongolo River). It will be difficult for a person who does not have substantial knowledge of a department's filing system or record holdings to challenge an assertion that it would be burdensome to locate those documents.

Instead, any request should be answered which "sufficiently identifies the document to enable an officer of the agency to locate the document" (the single and misleading example given by the I.D.C. of a request for "all documents about fisheries in Australia" could justifiably be regarded as too general and sweeping to meet this test).⁵⁴ If considerable time is spent in locating documents, this should be reflected in the search fees that are charged.

(c) *Response to request*. The I.D.C. proposed that a refusal of a request be in writing and that the reasons for refusal be given⁵⁵ (but presumably only if the request was "made under the Act"). In addition, the notice should include the name and rank or status of the officer who made the decision to refuse (and not just the name of the Permanent Head of the department). The information officers in U.S. agencies have attested to the success of this innovation: from HEW—identification "can be used effectively as a threat to those who want to keep things secret"; Defence—"It's very effective for making these guys take it seriously"; and State—produces "more conscientious decisions". Interestingly, in the FBI which has been frequently criticized for its administration of the Act all denials are signed by the Director of the agency.⁵⁶

(f) *Fee charges*. The I.D.C. comments that their recommendation that regulations under the Act should specify search and copying fees "accords with the present United States provision".⁵⁷ In one crucial respect it does not. The U.S. Act provides that

ment être présenté à un ministre au cours de la période d'une ou deux semaines qu'un organisme pourrait légalement prendre pour répondre à une demande. Si cette période était insuffisante, l'intérêt public à faciliter l'accès devrait avoir préséance sur l'intérêt du gouvernement à faire preuve de «courtoisie» envers le ministre, pour reprendre les termes de l'I.D.C.

(d) *Identification*. L'I.D.C. s'éloigne encore de l'intérêt public en recommandant qu'un ministère puisse refuser une demande définie exclusivement en fonction de la teneur des documents désirés, lorsque le fait de répondre à la demande imposerait un fardeau administratif déraisonnable.⁵³ Puisqu'on n'exige aucunement que les répertoires internes soient divulgués, ou que des listes de documents comme les rapports des comités soient préparées, peu de demandes identifieront les documents particuliers et pourront être considérés en rapport avec l'objet (par exemple, une demande visant tout rapport préparé par le ministère du Procureur général sur l'aide juridique, toutes les lignes directrices concernant le pouvoir discrétionnaire d'interdire des poursuites ou tout rapport de contrôle des taux de pollution du fleuve Molongolo à Canberra). Il sera difficile pour une personne qui connaît mal le système de répertoriage ou l'inventaire des dossiers d'un ministère de récuser une affirmation voulant qu'il soit difficile de repérer ces documents.

Il faudrait plutôt répondre à toute demande qui «donne suffisamment de précisions sur le document pour permettre à un fonctionnaire de l'organisme de le retrouver» (l'exemple unique et trompeur donné par l'I.D.C. d'une demande visant «tous les documents relatifs aux pêches en Australie» pourrait être à juste titre considérée trop générale et ne répondant pas à ce critère).⁵⁴ S'il faut beaucoup de temps pour retracer le document, il faudrait en tenir compte dans les frais de recherche exigés.

e) *Réponse à une demande*: L'I.D.C. proposait de justifier par écrit le rejet d'une demande⁵⁵, (probablement dans les seuls cas où la demande aurait été faite «aux termes de la loi»). De plus, l'avis devrait inclure le nom et le rang ou titre du décisionnaire (et non seulement le nom du chef du service). Les agents d'information des organismes américains ont attesté le succès de cette innovation: d'après HEW—l'identification «peut être utilisée efficacement comme une menace à l'égard de ceux qui ne veulent pas divulguer certains renseignements»; d'après la Défense—«cette mesure oblige les requérants à prendre leur démarche au sérieux»; et d'après l'État—cela entraîne «des décisions prises plus consciencieusement». Fait intéressant, au FBI, organisation fréquemment critiquée pour sa manière d'appliquer la loi, tous les refus sont signés par le directeur de l'organisation.⁵⁶

f) *Frais*. L'I.D.C. souligne que la recommandation selon laquelle le règlement adopté aux termes de la loi doit préciser les frais de recherche et de reproduction «s'accorde avec la disposition actuelle des É.-U.»⁵⁷ Elle diffère toutefois en ce qui concerne un aspect crucial. La loi américaine stipule en effet que

Documents shall be furnished without charge or at a reduced charge where the agency determines that waiver or reduction of the fee is in the public interest because

Les documents doivent être fournis gratuitement ou à un coût réduit lorsque l'organisme détermine qu'il est de l'intérêt public de réduire les frais ou leur réduction, ou

furnishing the information can be considered as primarily benefiting the general public.⁵⁸

This provision is central to the successful use of the Act in recent years by citizens and public interest and community groups. In the much publicised Rosenberg case, for instance, the FBI and CIA initially tried to deter future requests by charging \$37,607;⁵⁹ most of the fee was eventually waived. The waiver provision also ensures that the first person to seek documents which will probably be sought by others does not have to foot the search bill. Courts have reinforced the importance of the provision by their willingness to review an agency's decision on whether to waive fees.⁶⁰

(g) *Amendment of section 70 of the Crimes Act.* The I.D.C.'s retention of section 70—which prohibits under penalty the unauthorised disclosure of information—means that all requests will have to percolate along the normal hierarchical decision making channels and through a few officers who are specifically authorised to release information. The delays that must inevitably result contrasts markedly with the concern expressed elsewhere by the I.D.C. that the Act should not inhibit the normal speed and informality with which departments respond to requests from the public. U.S. experience illustrates how the I.D.C.'s proposal could undercut the Act's effectiveness. The Public Information Officer of HEW attributes the smooth and successful operation of the Act in that department to the fact that *all* of the 150,000 or more employees have authority to disclose information, yet only 16 have authority to withhold it. Consequently, 95 per cent of requests can be disposed of without reference to these 16 officers, who can concentrate on more important supervisory matters and on borderline cases. In the agencies which have been much criticised—Department of State and the FBI—all requests must be handled by a small number of officers. (Their record is not due solely to the number of requests and the volume of classified material. The Department of Defense—which has far more of each—operates along similar lines to HEW and has generally been praised as having one of the best records under the Act.)⁶¹

Apart from these administrative questions, it is also both retrograde and draconian that officials should face criminal penalties for disclosing non-sensitive information. It is senseless to have repealed the prohibitions on public service comment if officers are impotent to give any substance to those comments. This *de facto* vow of silence will surely continue the insulation of the Government Administration that was criticised earlier in this article. Further, as the U.K. Franks Committee found when reporting on the English equivalent of section 70, "Any law which impinges on the freedom of information in a democracy should be much more tightly drawn. The reach of the criminal law should be kept to "the necessary minimum . . . required for the security of the nation and the safety of the people, and for the constructive operation of our democracy in the conditions which obtain today".⁶² The *Minority Report Bill* contained provisions to give effect to

d'y renoncer, puisque le fait de fournir des renseignements peut être considéré profitable au grand public.⁵⁸

C'est grâce à cette disposition que les citoyens, les groupes de défense des intérêts publics ainsi que les groupes communautaires ont, au cours des dernières années, eu recours à la loi à bon escient. Ainsi, dans l'affaire Rosenberg à laquelle s'était vivement intéressé la presse, le FBI et la CIA avaient tout d'abord essayé d'interdire la présentation de toute demande ultérieure en exigeant des frais de \$37,607;⁵⁹ exigence à toutes fins pratiques supprimée par la suite. Selon cette disposition, la première personne à tenter d'obtenir des documents également convoités par d'autres n'avait pas à assumer le coût des recherches. Les tribunaux en ont renforcé l'importance en acceptant d'étudier la décision d'un organisme de supprimer ou non les frais exigibles.⁶⁰

G) *Modification de l'article 70 du Crimes Act.* Le maintien par l'IDC de l'article 70—qui interdit sous peine de sanction la divulgation non autorisée de renseignements—signifie que toutes les demandes devront passer par toutes les voies hiérarchiques normales du processus décisionnel et par quelque fonctionnaires autorisés à divulguer des renseignements. Les retards inévitables contrastent d'une façon marquée avec le souhait, exprimé ailleurs par l'IDC, que la loi ne modifie aucunement le rythme et les méthodes habituels selon lesquels les ministères répondent aux demandes du public. L'expérience américaine démontre de quelle façon la proposition de l'IDC pourrait saper l'efficacité de la loi. L'agent d'information du HEW attribue l'application fructueuse de la loi dans ce ministère au fait que l'ensemble des quelques 150,000 employés sont autorisés à divulguer des renseignements, bien que 16 seulement puissent décider du contraire. Par conséquent, 95% des demandes peuvent être traitées sans même qu'il faille consulter ces 16 fonctionnaires qui peuvent se consacrer à des tâches de surveillance plus importantes ainsi qu'à l'étude des cas limites. Dans les organismes vivement critiqués—le Département d'État et le FBI—toutes les demandes doivent être traitées par un nombre restreint de fonctionnaires. (Leur dossier n'est pas uniquement fonction du nombre de demandes et du volume de documents classifiés. Le ministère de la Défense—qui a, de loin, beaucoup plus de documents et reçoit bien plus de demandes et fonctionne à peu près de la même façon que le HEW—aurait, de l'avis général, été le meilleur organisme à appliquer la loi.)⁶¹

A part ces questions administratives, il est tout aussi rétrograde que draconien d'imposer des sanctions criminelles à des hauts fonctionnaires pour avoir divulgué des renseignements de caractère non délicat. Il est insensé d'avoir abrogé les interdictions relatives aux commentaires de la fonction publique si les fonctionnaires sont incapables de les comprendre. Ce vœu du silence *de facto* perpétuera sûrement l'isolement de l'administration gouvernementale critiquée plus tôt dans le présent article. Qui plus est, comme le faisait remarquer le Comité Franks du Royaume-Uni lorsqu'il a présenté son rapport sur l'équivalent anglais de l'article 70, «Toute loi qui empiète de façon beaucoup plus stricte». La portée du droit criminel devrait être restreinte «au minimum . . . requis pour assurer à la fois la sécurité de la nation et de la population ainsi que le fonctionnement constructif de notre démocratie dans la conjoncture actuelle.»⁶² Le *Minority Report Bill* contenait des

most of the recommendations of the Franks Committee—briefly, criminal penalties could be imposed where there is a wrongful disclosure of documents relating to the national security which have been properly classified “Top Secret” or “Secret”; wrongful disclosure of information relating to the currency or the reserves information which could facilitate an escape from legal custody, impede the apprehension and prosecution of criminal law offenders, or assist in the commission of an offence; disclose certain information given in confidence to the government (such as taxation, social security or census information); or where information is wrongfully used by an officer for the purposes of securing a financial gain.⁶³

14. Review of Requests

(a) *Scope of review.* A person denied information will be able to appeal, first, to another officer in the same agency (whose review must be completed within fifteen working days), and then, unless a conclusive ministerial certificate has been issued, to the Administrative Appeals Tribunal. The Tribunal could inspect material *in camera* and the burden of proof would be upon the agency, however with one exception the Tribunal is confined to deciding whether the documents withheld are protected by a literal interpretation of one of the exemptions. The exception is where a certificate has been issued by the Attorney-General, in which case the Tribunal would have the same power that courts do in Crown privilege cases to reject a certificate.⁶⁴ It seems incongruous that the Tribunal should have no general power to decide whether technically—exempt documents should be released in the public interest, when it has power to reject an Attorney-General’s certificate on similar grounds and to decide difficult questions like whether a request sufficiently identifies documents, whether it would be burdensome for departments to comply with subject matter requests, whether non-standard documents could be disclosed without substantial administrative inconvenience, and whether it is in the public interest to defer production of non-exempt documents. No explanation is given for this dichotomy. Since the proposed exemptions are so panoramic as to encompass a vast range of innocuous information, one could confidently expect that the purpose of the Act will be emasculated—experience suggests, as a general rule, that information which can be withheld will be withheld.

The I.D.C.’s restriction is also curious on doctrinal grounds. The very foundation of the Tribunal’s function in the other areas of its jurisdiction is its ability to review the discretion of an agency,⁶⁵ even though it might be supposed that the agency is in a better position to assess the interests that are relevant to the exercise of that discretion. For many decades the courts of law have had jurisdiction to question the legality of official acts. Underlying the creation of the Tribunal is a principle that official decisions should now be open to review on the merits. The I.D.C.’s unexplained restriction will be the single exception to this principle.

(b) *Counsel’s fees.* Again without any attempt at justification, the I.D.C. rejects the provision inserted in the U.S. Act in

dispositions permettant de donner suite à la plupart des recommandations du Comité Franks—en bref, des peines criminelles pourraient être imposées dans les cas de divulgation injustifiée de documents ayant trait à la sécurité nationale, correctement cotés «ultra secret» ou «secret»; de renseignements ayant trait aux devises ou aux réserves; de renseignements qui pourraient faciliter l’évasion de riminel, empêcher l’arrestation et la poursuite de contrevenants au droit pénal ou faciliter la perpétration d’un crime; de certains renseignements donnés en toute confiance au gouvernement (par exemple, des renseignements concernant l’impôt, la sécurité sociale ou le recensement); ou de renseignements utilisés à mauvais escient par un fonctionnaire dans le but d’en obtenir une faveur monétaire.⁶³

14. Révision des demandes

a) *Étendue de la révision.* Une personne qui aura essayé un refus pourra en appeler, tout d’abord, à un autre agent du même organisme (qui devra avoir terminé son examen dans un délai de 15 jours ouvrables) et par la suite, à moins qu’un certificat ministériel décisif n’ait été délivré, au tribunal d’appel administratif. Ce tribunal pourrait examiner les documents *à huis clos*, le fardeau de la preuve incombant à l’organisme; à une exception près, toutefois, le tribunal est tenu de déterminer si les documents non communiqués sont protégés par une interprétation littérale d’une des exemptions. Il y a exception quand un certificat a été délivré par le procureur général, dans lequel cas le tribunal aurait le même pouvoir que les tribunaux pour ce qui est de la prérogative de la Couronne de ne pas reconnaître un certificat.⁶⁴ Il semble absurde qu’un tribunal ne doive pas être autorisé de façon générale à déterminer si les documents exclus devraient être publiés dans l’intérêt public, alors qu’il a le pouvoir de rejeter un certificat du procureur général pour des raisons similaires et de trancher des questions difficiles comme le fait de savoir si une demande identifie suffisamment les documents demandés, s’il ne serait pas trop pénible pour les ministères de satisfaire à l’objet des demandes si les documents atypiques pourraient être communiqués sans porter gravement atteinte à l’administration et s’il est dans l’intérêt public de retarder la production de documents non exclus. Aucune explication n’est donnée au sujet de cette dichotomie. Puisque les exemptions proposées sont larges au point d’englober une gamme étendue de renseignements anodins, il est fort peu probable que la loi atteigne le but poursuivi; d’après l’expérience acquise, les renseignements qu’il est possible de ne pas divulguer sont en général gardés secrets.

La restriction de l’I.D.C. est également singulière au niveau du principe. Le véritable fondement du rôle du tribunal dans ses autres sphères de compétence provient de l’autorité qu’il a de revoir les décisions discrétionnaires rendues par un organisme,⁶⁵ même si l’on peut supposer que l’organisme est mieux habilité à évaluer les intérêts pertinents à l’exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Pendant de nombreuses décennies, les tribunaux ont eu le privilège de contester la constitutionnalité des lois officielles. Le principe selon lequel le bien-fondé des décisions officielles devrait pouvoir être étudié sous-tend la mise sur pied d’un tribunal spécial. La restriction inexplicquée de l’I.D.C. constituera la seule exception à ce principe.

b) *Honoraires d’avocats.* Une fois de plus, sans essayer de se justifier, l’I.D.C. rejette la disposition ajoutée à la loi améri-

1974 that a plaintiff who has substantially prevailed may apply to the court for an award of attorney's fees.⁶⁶ Until this power was created the right of appeal was largely illusory. In the first four years under the Act less than one hundred appeals were lodged (mainly by corporations); now, at any one time, there are likely to be as many as six hundred appeals filed. Congress reasoned in 1974 that in many of these cases a litigant would be acting as a private attorney-general in vindicating a national interest, and should not be penalized for doing so.⁶⁷ This rationale has been applied by the courts, which are disinclined to award fees to corporations but readily award them to individuals, public interest groups and newspapers who can demonstrate some public benefit flowing from their actions.⁶⁸ The importance of the power is also acknowledged by agencies, which frequently release secret information soon after suit is filed.⁶⁹

Although Tribunal actions are likely to be simpler and less costly in Australia, nevertheless there is good cause to expect that laymen will need to instruct counsel. As one of the leading U.S. FOI attorneys has said, the litigation is relatively simple, yet seldom easy. First, since "Plaintiff and counsel usually lack anything beyond a generalized, rudimentary knowledge of the essential facts of the case", the normal discovery procedures of interrogatories, depositions, and motions for further and better particulars must be skilfully used. Secondly, the "Government's normal reaction . . . is to deny all information requests and to fight to the hilt to maximize secrecy. Government attorneys never cease to amaze with some of their far-fetched arguments. The problem is that through constant repetition some of these arguments become so familiar to judges that they begin to sound plausible, so watch out!"⁷⁰ Consequently FOI attorneys cite as some of their greatest setbacks cases where laymen have either initiated or handled the litigation.⁷¹

Few people will be prepared to bear alone the cost of counsel's fees when all that is at stake is a piece of information and not—as will usually be the case in other actions before the tribunal—an item of property or a pecuniary benefit. Either way, the government would only have to pay if it lost.

(c) *Disciplinary proceedings.* An odious contrast that smacks of special interest pleading is between the proposals that an official who makes an unauthorised disclosure of non-exempt information should be liable to two years' gaol, yet that it would be "inappropriate" to empower the Tribunal to refer to the appropriate personnel authorities evidence that an officer has been guilty of a breach of duty or of misconduct in the administration of the Act.⁷² The existence of such a power is both central to any notion of individual accountability of public servants and essential if the Act is to dislodge the current "when in doubt—withhold" convention. In 1974 Congress conferred a similar power upon courts to refer evidence of arbitrary or capricious withholding to the Civil Service

caine en 1974 voulant qu'un plaignant qui a raison dans une large mesure, d'intenter des poursuites, puisse demander au tribunal de lui rembourser les honoraires exigés.⁶⁶ Avant l'établissement de ce pouvoir, le droit d'appel était à toutes fins pratiques illusoire. Au cours des quatre premières années d'application de la loi, moins de cent appels ont été interjetés (surtout par des sociétés); ce nombre se situe maintenant aux environs de six cent. Le Congrès a soutenu en 1974 que dans nombre de ces cas, un plaideur agirait comme procureur général privé en revendiquant un intérêt national et ne devrait pas pour autant être pénalisé.⁶⁷ Ce raisonnement a été appliqué par les tribunaux qui sont peu disposés à verser des dédommements d'honoraires aux sociétés mais qui acceptent facilement de le faire pour les particuliers, les groupes de défense des intérêts publics et les journaux, qui peuvent prouver que leur action apportera quelque avantage au public.⁶⁸ L'importance du pouvoir est également reconnue par les organismes qui, fréquemment, ne tardent pas à divulguer des renseignements secrets après qu'une poursuite a été intentée.⁶⁹

Bien que les audiences des tribunaux seront vraisemblablement plus simples et moins coûteuses en Australie, on a néanmoins de bonnes raisons de croire que les profanes devront recourir à des avocats. Pour citer un des meilleurs procureurs américains en matière de liberté d'information, le procès est relativement simple, bien que rarement facile. Premièrement, puisque «le plaignant et l'avocat n'ont habituellement qu'une connaissance sommaire des éléments essentiels du litige», les procédés normaux d'interrogatoire, de déposition ainsi que de présentation de motions visant l'obstention de détails doivent être utilisés avec circonspection. Deuxièmement, la «réaction normale du gouvernement . . . est de refuser toutes les demandes de renseignements et ne ménager aucun effort pour intensifier le secret. Les procureurs cessent d'étonner avec certains de leurs arguments extrémistes. Le problème vient de ce que certains de ces arguments sont invoqués si souvent que les juges en viennent à les considérer plausibles, d'où le besoin de se méfier».⁷⁰ Par conséquent, les procureurs citent comme certains de leurs plus grands échecs les affaires où des profanes ont eux-mêmes intenté les poursuites, parfois même sans faire appel à des avocats.

Peu de personnes seront disposées à payer les honoraires de l'avocat lorsque tout ce qui est en jeu est un élément d'information et non pas—comme ce serait habituellement le cas dans d'autres poursuites devant le tribunal—un titre de propriété ou un avantage financier. D'une façon ou d'une autre, le gouvernement n'aurait à payer que s'il avait tort.

(c) *Mesures disciplinaires.* Un contraste saisissant ressort des propositions voulant qu'un fonctionnaire qui divulgue sans autorisation des renseignements non exclus soit passible d'une peine de deux ans d'emprisonnement encore qu'il serait «peu approprié» d'autoriser le tribunal à soumettre aux autorités en cause les preuves qu'un agent a été reconnu coupable d'avoir manqué à son devoir dans l'application de la loi.⁷² L'existence de ce pouvoir est essentielle à toute notion de responsabilité individuelle des fonctionnaires et fondamentale si la loi doit supprimer le principe actuel «Dans le doute, abstiens-toi». En 1974, le Congrès conférerait un pouvoir semblable aux tribunaux en les autorisant à soumettre à la Commission de la Fonction publique les preuves de non-communication arbitraire ou irrég-

Commission after hearing evidence: that agencies had denied access to documents which courts had earlier decided were exempt; that pursuant to a court order to disclose one agency disclosed an illegible copy of a document; of an HEW official who would not disclose documents prepared outside the agency; of a Treasury official who would only disclose pre-1967 documents if paid a fee of \$50; of the FBI which argued that documents on counter intelligence programmes did not affect the public; and of another official whose response to a request was "So sue me".⁷³ Although the courts have only referred evidence of one disciplinary infraction since 1974,⁷⁴ several agency information officers confirmed that it is a useful threat to use against recalcitrant officers—for instance, the information officer from Agriculture has said "Apparently that threat makes a guy deliberate at some length before making a denial".⁷⁵

15. Internal Law

The I.D.C. recommended that the following material either be published or that a public index of it be prepared and be up-dated annually:

(a) Interpretations of statutory provisions administered by a department and adopted by it in deciding applications for rights, privileges or benefits or in imposing obligations under those provisions;

(b) Staff manuals and other rules of procedure adopted by a department for regulating or guiding the performance by officers of the department of their duties in the administration of statutes or of schemes administered by that department; or

(c) Written decisions given in the exercise of a statutory discretion or other adjudicative function where these are of such a nature as to provide rules of general applicability for future cases of the same kind.⁷⁶

Since these proposals have been thoroughly examined elsewhere,⁷⁷ only a few brief comments will be made concerning the scope of the provisions and the enforcement mechanism.

In the first place, paragraph (a) should be broadened to include statements of policy and substantive rules that are applied by agencies. Otherwise much internal law that would not ordinarily be classified as statutory interpretations will be excluded—for instance, a direction from a Minister that visas are not to be issued to communists, the policy guidelines adopted by such authorities as the Research Grants Committee, and other policy directives on such things as imports and exports, passports, censorship, pensions and unemployment benefits. Nor should the Act apply only to "adopted" rules. In America, for instance, agencies argued that advisory opinions offered to taxpayers or to companies contemplating a merger or some other regulated dealing, were not formally adopted by an agency.⁷⁸ Similarly, it was disputed whether interim interpretations of the law were included—such as an agency decision to prosecute A but not B, settle with C but not D, or to investigate E yet not F. It is also unlikely that any of this material would have to be made available as the reasons for a decision under paragraph (c). The unduly restrictive notion of

fléchie des témoignages selon lesquels des organismes avaient refusé de communiquer des documents que les tribunaux avaient déjà exclus à la suite d'une ordonnance rendue par un tribunal de communiquer des renseignements, un organisme avait publié un exemplaire illisible d'un document; un fonctionnaire du HEW ne divulguerait pas de document rédigé à l'extérieur de l'organisme; un fonctionnaire du Trésor ne divulguerait que les documents rédigés avant 1967 que si on lui versait un droit de \$50; le F.B.I. était d'avis que les documents concernant les programmes de contre-espionnage n'intéressaient pas le public; un autre fonctionnaire aurait répondu à une demande en ces termes: «Poursuivez-moi». ⁷³ Bien que les tribunaux n'aient soumis la preuve que d'une seule infraction disciplinaire depuis 1974,⁷⁴ plusieurs agents d'information ont confirmé qu'il s'agit là d'une menace utile à utiliser contre les fonctionnaires dissidents, l'agent d'information de l'Agriculture a déclaré par exemple: «Il semblerait que cette menace oblige un fonctionnaire à réfléchir dans une certaine mesure avant de rejeter une demande». ⁷⁵

15 Règlements internes

L'I.D.C. a recommandé soit la publication des documents suivants, soit la rédaction d'un répertoire public qui devra être mis à jour annuellement:

a) les interprétations des dispositions statutaires sur lesquelles se fondent un ministère pour accepter les demandes de droits ou de privilèges ou pour imposer des obligations aux termes de ces dispositions;

b) les manuels de dotation en personnel et les autres règles de procédure visant à diriger ou à guider les administrateurs d'un ministère dans l'exercice de leurs fonctions reliées à l'application des lois ou des programmes administrés par le ministère en question ou;

c) les décisions écrites rendues dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire statuaire ou d'un pouvoir décisionnel qui sont de nature à servir de règles d'application générale aux cas futurs analogues.⁷⁶

Puisque ces propositions ont déjà été étudiées en profondeur, nous nous contenterons de commenter brièvement la portée des dispositions et du mécanisme d'application.

En premier lieu, le paragraphe a) devrait être élargi afin d'y inclure les énoncés de principe et les règles importantes qui sont appliqués par les organismes gouvernementaux. Sinon, on exempterait de divulgation la plupart des règlements internes qui ne sont pas normalement considérés comme des interprétations statutaires; ce serait le cas notamment d'une directive ministérielle interdisant l'octroi de visas aux communistes, des lignes directrices suivies par des organismes tels que le Research Grants Committee et d'autres directives officielles concernant, entre autres, les importations, les exportations, les passeports, la censure, la retraite et les prestations d'assurance-chômage. Par ailleurs, la loi ne devrait pas viser que les règlements «officiels». Aux États-Unis, par exemple, les organismes gouvernementaux soutiennent que les conseils offerts aux contribuables et aux sociétés qui songent à fusionner ou à entreprendre d'autres activités réglementées ne sont pas officiellement adoptés par un organisme.⁷⁸ Dans le même ordre d'idées, on s'est demandé si on ne visait pas également à exempter de divulgation les interprétations provisoires d'une

precedent that is employed in that paragraph ("general applicability for future cases of the same kind") would ordinarily exclude advisory opinions that are addressed to a named individual. The Minority Report Bill sought to avoid these constrictions by including interpretations and instructions that are "to be applied by, or are to be a guideline for, any officer"; and further, by providing that statements of policy and substantive rules are "adopted", whether contained in an internal memorandum or a letter of advice to a member of the public. Lastly, paragraph (b) only applies to manuals and procedural rules relating to the *administration* of statutes and schemes. Rules on *enforcement* of the law might therefore be excluded (such as important rules on fingerprinting, firearms and interrogation).

Concerning enforcement, the I.D.C. proposed adoption of the U.S. enforcement mechanism, that a person shall not be prejudiced by the failure of a department to publish or index any rule relating to the exercise of a discretion. The first deficiency with this mechanism is that it assumes people will be prejudiced by any rule—many agency policies, however, will be to the benefit and not the detriment of a person. Secondly, there is an obvious evidentiary problem in proving that an agency has relied upon an unpublished rule to your detriment. Thirdly, the mechanism expresses an assumption (admitted to by the I.D.C.) that "The general objective of those requirements is to enable the public to gain access to the information necessary to deal effectively and knowledgeably with agencies"⁷⁹—that is, to assist people engaged in negotiation, adjudication or litigation with an agency. An equally important objective should be to make agency law accessible to individuals, public interest groups, and law firms who wish to investigate the policies and practices of an agency. Lastly, the mechanism is far more appropriate to American conditions where there is a much more developed system of administrative law and where most policies are related as legal rules.

For additional enforcement the I.D.C. mentioned that there would be the Ombudsman and questions in the Parliament, "which do not exist in the United States".⁸⁰ Yet the U.S. does have alternatives to these, in the form of reports prepared by Congressional committees, oversight by the Administrative Conference of the U.S., and the activity of professional public interest lawyers; these have proved to be at least as effective (if not more so) than the institutions referred to by the I.D.C.

Two additional mechanisms must therefore be added: there should be provision for judicial enforcement of the requirements,⁸¹ and the Tribunal should be empowered to order that no fee shall be charged of a person wishing to inspect or copy material that has not been published or indexed as required. In

loi comme la décision d'un organisme d'intenter des poursuites contre A, mais non contre B, de conclure une entente avec C mais non avec D; ou de procéder à une enquête sur E, mais non sur F. Il est également fort peu probable qu'on ordonne la publication de documents qui constitueraient les motifs d'une décision prise aux termes du paragraphe c). La notion indûment restrictive de précédent que l'on retrouve dans ce paragraphe («d'application générale aux cas futurs analogues») excluerait normalement les conseils adressés à une personne en particulier. Le Minority Report Bill visait à éviter ces embûches en incluant les interprétations et les directives qui sont «appliquées ou suivies par un administrateur» et en précisant que les exposés de principe et les règlements importants sont «officiels», qu'ils soient contenus dans une note de service interne ou dans une lettre d'avis adressée à un membre du public. Enfin, le paragraphe b) ne s'applique qu'aux manuels et aux règles de procédure se rapportant à l'application des lois et des programmes. D'importantes règles d'application de la loi telles que les règlements concernant les empreintes, les armes à feu et les interrogatoires pourraient donc être exclus.

L'I.D.C. a également proposé l'adoption du processus d'application en vigueur aux États-Unis, selon lequel l'incapacité d'un ministère à publier ou à répertorier les règlements se rapportant à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ne peuvent porter préjudice à quiconque. La première faille de ce processus est qu'il présuppose que les règlements portent invariablement préjudice à quelqu'un alors que nombre de directives adoptées par les organismes gouvernementaux visent à protéger l'intérêt public. Deuxièmement, il est évidemment difficile de prouver que l'utilisation d'un règlement inédit d'un organisme vous a porté préjudice. Troisièmement, le processus présuppose (comme le reconnaît l'I.D.C.) que «ces exigences ont comme objectif général de permettre au public d'avoir accès aux renseignements qui lui sont nécessaires pour traiter en toute connaissance de cause avec ces organismes»⁷⁹, c'est-à-dire d'aider les personnes qui ont soit entamé des négociations, soit conclu des ententes avec un organisme, soit intenté des poursuites contre lui. Un objectif tout aussi important devrait être de rendre accessible les règlements internes d'un organisme aux particuliers, aux groupes de pression et aux études d'avocats qui désirent étudier ses méthodes et ses pratiques. Enfin, ce processus convient beaucoup mieux aux États-Unis qui jouissent d'un système de droit administratif beaucoup plus développé et où la plupart des exposés de principe ont force des énoncés de politique de règles juridiques.

Pour appuyer le processus, l'I.D.C. a mentionné qu'on créerait un poste d'ombudsman et qu'on pourrait soumettre les cas litigieux au Parlement, ce qui est impossible aux États-Unis. Il existe cependant dans ce pays d'autres moyens d'appliquer le processus comme les rapports préparés par les comités du Congrès, la surveillance de l'Administrative Conference des États-Unis et la participation au processus d'avocats professionnels spécialisés dans la défense des intérêts publics. Ces moyens se sont révélés tout aussi efficaces, sinon plus, que les institutions qui ont été invoquées par l'I.D.C.

Deux mécanismes supplémentaires doivent donc être prévus. Les exigences devraient être appliquées par le pouvoir judiciaire⁸¹ et les tribunaux devraient être habilités à interdire la perception de toute somme auprès d'une personne qui désire étudier ou photocopier des documents qui n'ont pas encore été

many areas of law enforcement, financial punishments prove to be the most effective.

16. *Administrative Scheme Pending Legislation*

The I.D.C. proposed that effect could be given to their proposals by an administrative order, pending the drafting and enactment of legislation.⁸² Elsewhere, the view that this should only be an interim expedient was not relied upon, and indeed the I.D.C. drew attention to the flexibility and reduced costs that would be beneficial by-products of an administrative scheme.⁸³ There would also be other tangible benefits that are not adverted to—an administrative order could be revoked at will, possibly disregarded by some agencies, and the Tribunal's decisions would not be binding. Canadian experience is illustrative of this possibility. For a few years Canada has been operating under administrative guidelines on the release of information, yet a recent survey of departmental attitudes reveals that some agencies are barely cognisant of the existence of the guidelines, while some others do not regard them as binding or as interfering with their customary discretion to decide what to release.⁸⁴

The I.D.C. felt nevertheless that questions in the Parliament, comment in the press and public opinion would be a sufficient sanction against disobedience of the order. It is strange therefore that a frequent utilisation of these forums in the past has had little effect on governmental and departmental attitudes towards disclosure. In fact, the assumed benefits of convenience, flexibility and cost can only be explained on the basis either that departments will feel free to disregard or delay responding to requests, or that an administrative order will not excite a public that already feels jaded by decades of secretive and paternal rule.

Any suggestion of an administrative scheme should therefore be scotched. Aside from the peculiar tendency of interim measures to become final edicts, any guidelines would ultimately be interpreted and enforced by the Administration and the degree of openness is therefore likely to be an inverse correlation of the Administration's disposition to secrecy. From the cumulative tenor of the I.D.C. Report, that disposition is already clear enough to cause any public citizen to suffer discomfort.

IV CONCLUSION

Like the victory King Pyrrhus of Epirus won against the Romans at Asculum in 179 BC, the public victory heralded by the latest report of the I.D.C. has been won at too great a cost. By default, the I.D.C. has demonstrated the need for freedom of information legislation far stronger than that which they have recommended. The bent of their Report exposes a decision making process held captive by antiquated values, worn out ideas, penetrable logic, and a shallow comprehension of community arguments. The lesson which emerges most clearly from the I.D.C.'s years of study is that a strong freedom of information Act is needed to prevent the Government

publiés ou répertoriés comme l'exige la loi. Dans de nombreux secteurs, les sanctions financières s'avèrent encore le meilleur moyen de faire respecter la loi.

16. *Consigne administrative en l'absence d'une loi*

L'I.D.C. a proposé la ratification de ses propositions par la publication d'une consigne administrative en attendant la rédaction et l'adoption d'une loi dans ce domaine.⁸² On s'est cependant permis dans certains milieux de douter du caractère temporaire de cette solution car l'I.D.C. a attiré l'attention sur les avantages d'un tel système, notamment sur sa flexibilité et son coût peu élevé.⁸³ Cette solution présente également un autre avantage concret qu'on oublie de mentionner, à savoir qu'une consigne administrative pourrait être facilement révoquée ou simplement ignorée par certains organismes, sans oublier que les décisions du tribunal ne seraient pas exécutoires. L'expérience canadienne confirme cette possibilité. Depuis quelques années, la publication de renseignements est régie par des consignes administratives au Canada. Or, une enquête récente sur les attitudes des différents ministères révèle que si certains organismes gouvernementaux connaissent à peine l'existence de ces consignes, d'autres considèrent qu'elles ne sont pas exécutoires et qu'elles ne doivent pas porter atteinte au pouvoir discrétionnaire qui leur promet de choisir les renseignements qui peuvent être divulgués.⁸⁴

L'I.D.C. a cependant jugé que les questions au Parlement, les commentaires de la presse et l'opinion publique constitueraient une sanction suffisante contre toute dérogation à la loi. Il est donc étonnant de constater que jusqu'à maintenant, ces mécanismes ont eu très peu d'influence sur les décisions gouvernementales et ministérielles concernant la divulgation de renseignements. En fait, les avantages escomptés, comme la pertinence, la souplesse et le coût peu élevé, ne s'expliquent que si l'on présume que les ministères pourront librement refuser de répondre aux requêtes ou tarder à le faire, ou qu'une consigne administrative n'incitera pas un public, habitué depuis des décennies à se plier au paternalisme et à la règle du secret, à rompre ses habitudes.

Tout projet de publication d'une consigne administrative devrait donc être rejeté. Outre le fait que les mesures provisoires deviennent souvent des lois, l'interprétation et l'application de toute consigne relèveraient en fin de compte du gouvernement, de sorte que le degré de franchise sera probablement inversement proportionnel à l'inclination du gouvernement au secret. D'après le contenu du rapport de l'I.D.C., cette inclination est suffisamment marquée pour porter préjudice aux citoyens de notre pays.

IV CONCLUSION

Comme la victoire du roi Pyrrhus d'Épire sur les Romains à Asculum en 279 av. J.-C., la victoire publique que représente le dernier rapport de l'I.D.C. a été trop chèrement obtenue. Bien malgré lui, l'I.D.C. a prouvé que l'adoption d'une loi sur la liberté d'information est un besoin beaucoup plus pressant qu'il n'y paraît dans ces recommandations. Le rapport nous renseigne sur les valeurs désuètes, les idées rebattues, la logique boiteuse et la compréhension superficielle des arguments communautaires qui étouffent le processus décisionnel. L'enseignement le plus net qui se dégage des années d'étude de l'I.D.C. est que l'adoption d'une loi ferme sur la liberté

Administration from further producing such disappointing results.

This Pyrrhic victory is patently revealed by the basic premise from which the I.D.C. worked:

The basic premise from which consideration of the issue in Australia must begin is that in a parliamentary democracy the Executive Government is accountable to the Parliament and through the Parliament to the people. An informed electorate is able to exercise a more informed choice at the ballot box. But more than that, openness of access to information . . . 'promotes an aware participatory democracy'. Many authorities could be quoted in similar vein. There is no need to labour the point; there is no real dispute about the principle.⁸⁵

The earlier discussion of the U.S. Act and of Australian practice outlines numerous specific arguments favouring information legislation. These ranged from the need to introduce some measure of individual accountability into government administration, to the need to tailor legislation to the demands of groups such as newsmen, historians, public interest groups, social scientists, and law enforcement reformers. None of these special interests is embraced, and neither can they be protected, by arguments premised upon vague and transparent notions of "ballot-box" or "participatory" democracy. Each interest demands separate recognition and consideration.

Cavilling at the I.D.C.'s failure to consider expressly these interests is not an arid exercise in pedantry. The I.D.C.'s primitive understanding of the case for legislation was weighed against extensive arguments that were advanced in the remaining hundred pages of their Report to safeguard official discretion and administrative convenience. Quite naturally, the I.D.C. proposed a system comprising such broad (and unchallengeable) exemptions and administrative roadblocks that would ensure the continued exclusion of many groups from government.

At other points in their analysis the I.D.C. professed to be balancing "the public interest in openness of access to information" against "the public interest in maintaining confidentiality of certain kinds of information". The balancing of these vaporous and aggregated public interests was performed against a background of devising "a scheme that will be accommodated to the Australian system of government".⁸⁶ Not surprisingly, the I.D.C. preferred a system that would cause least disruption to present administrative practices regarding such things as classification, filing, ministerial authority, procedures for responding to requests, authority and jurisdiction to disclose, and accountability and discipline. Arguments supporting the status quo will always prevail over arguments premised upon a mythical public interest instead of concrete competing interests.

Take any absurdity to its logical conclusion and you have a freedom of information scheme drafted by the Commonwealth departments with the greatest interest in secrecy.⁸⁷ Painful though the process is becoming, the question has again to be reconsidered by a body which is less partial and disposed to a particular outcome. The only choice is immediate reference of

d'information s'impose si l'on veut mettre un terme aux résultats décevants de l'action gouvernementale.

Cette victoire à la Pyrrhus s'explique aisément en étudiant les prémisses du travail de l'I.D.C.

En la prémisses à l'étude de la question de la liberté d'information en Australie on considérera que dans toute démocratie parlementaire, le gouvernement exécutif est responsable devant le Parlement et, par le fait même, devant le peuple. Un électorat informé peut exercer un meilleur choix lors des élections. Qui plus est, le droit à l'accès à l'information . . . «favorise une démocratie consciente et active». De nombreux auteurs s'accordent sur ce point. Rien n'est de s'étendre sur cette question puisque personne n'en conteste le principe.⁸⁵

La comparaison que nous avons établie entre la loi américaine et la pratique australienne a fait ressortir de nombreux arguments précis à l'appui d'une loi sur la liberté d'information. Ces arguments vont de la nécessité d'introduire une certaine forme d'évaluation individuelle de l'administration publique à la nécessité d'adapter la loi aux demandes de groupes tels que les journalistes, les historiens, les groupes de défense des intérêts publics, les sociologues et les partisans de nouvelles méthodes d'application de la loi. La protection de ces intérêts particuliers ne peut être assurée à partir d'arguments fondés sur des notions vagues et superficielles comme celles de l'électoratisme ou de la démocratie «active». Ces intérêts doivent être reconnus et étudiés individuellement.

Ce n'est pas par rigorisme que nous blâmons l'I.D.C. de n'avoir pas su protéger adéquatement ces intérêts. Nous avons jugé la position première de l'I.D.C. concernant la nécessité d'adopter une loi sur la liberté d'information en regard des arguments solides avancés dans les cent dernières pages du rapport à l'appui de la préservation de la discrétion officielle et de la liberté d'action du pouvoir administratif. Il n'est pas surprenant que l'I.D.C. ait proposé un système comportant des exemptions vagues mais irrécusables et des entraves administratives permettant de refuser à de nombreux groupes l'accès à des renseignements gouvernementaux.

Dans le cours de son étude, l'I.D.C. a dit avoir évalué «le droit du public à la liberté d'information» en regard de l'obligation de garder secrets certains types de renseignements dans l'intérêt public. L'évaluation de ces intérêts vagues et divergents s'est fondée sur la nécessité de prévoir «un mécanisme adapté au système de gouvernement de l'Australie».⁸⁶

On comprend que l'I.D.C. ait préféré un système qui perturberait le moins possible les pratiques administratives actuelles, notamment, en matière de classification, de classement, de pouvoir ministériel, de traitement des demandes, d'autorité de pouvoir de divulguer des renseignements, de responsabilité et de discipline. Les arguments à l'appui du statu quo préva-

the question to a parliamentary committee. Patch-work amendments to the I.D.C.'s proposals could not replace the need for a wholesale revision of the philosophy upon which those proposals are based.

dront toujours sur les arguments fondés sur un intérêt public mythique plutôt que sur des intérêts concrets et divergents.⁸⁷ Amenons n'importe quelle absurdité à sa conclusion logique et nous obtiendrons le mécanisme d'information conçu par les ministères du Commonwealth en vue de préserver leur droit au secret. Bien que le processus se fasse de plus en plus pénible, la seule solution est de charger un organisme plus impartial, soit un comité parlementaire, d'étudier à nouveau la question. Des modifications décousues des propositions de l'I.D.C. ne sauraient remplacer une révision complète de la philosophie sur laquelle elles sont fondées.

FOOTNOTES

FROM PAGE 31A:1 to 31A:27

* B.A., LL.B. (A.N.U.); Editor 1972; Lecturer, Faculty of Law, University of New South Wales.

¹ Though slightly dated, the following account has been included to illustrate that the case for freedom of information legislation has to be seen in a broader context. Many of the figures supplied are based on results from a questionnaire sent by the Royal Commission on Australian Government Administration (hereafter "R.C.A.G.A.") to 43 departments and statutory bodies early in 1975. The results are fully compiled in Bourke and Hilvert, "Government Administration and Public Information" (on microfiche in R.C.A.G.A.'s Collected Papers); see also R.C.A.G.A. Report (1976) paras 10.7.24, 29.

² Kirkpatrick, "The Minister for Open Government" in Scott and Richardson (eds), *The First Thousand Days of Labor* (1975) vol. 1, 85. The Department of the Media was the first to be abolished in 1975 and its functions either pruned or redistributed: *Australian Financial Review* (Aust. Fin. R.) 14.1.76, 27.2.76; *The Bulletin* 24.1.76; (1976) 2 *Rupert* 7. The new Government was soon concerned about its own public relations: *Canberra Times* (Canb. T.) 8.4.76; and Cabinet Decision No. 1862 (M). 16.11.76, required each Cabinet submission to indicate such things as the anticipated public reception of the proposal, the groups that might favour or oppose it, and how the announcement could best be handled (including advance notification to selected groups and persons).

³ Kirkpatrick, *ibid*.

⁴ Quoted in Bourke and Hilvert, *supra* n. 1, Ch. 5, p. 7.

⁵ Cf. the highly-successful yet simple innovations employed by President Carter to bury the Imperial Presidency: "fireside chats", town meetings, talk-back programmes, open Cabinet meetings, and instructions to simplify agency regulations.

⁶ Letter of 28.8.75 to Bourke and Hilvert, *supra* n. 1. See also, Report of the U.K. Fulton Committee on the Civil Service, Cmnd 3638, paras 283, 284.

⁷ Cf. the U.S. Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. s. 553, which provides for public comment upon proposed agency regulations.

⁸ R.C.A.G.A. Report, Ch. 6.

⁹ Cf. the U.S. Government in the Sunshine Act, 5 U.S.C. s. 552b.

¹⁰ E.g. R.C.A.G.A. Report, Chs 3, 6, 7, recommendations 91-93, 305, 307, 308, App. Vol. 2; Dixon, *Towards a Regional Information System* (1976); Department of Urban and Regional Development, *Westudy Report* (1976).

¹¹ 5 U.S.C. s. 552, as amended by P.L. 93-502 and 94-409 (the Act is reproduced in I.D.C. and M.R.B. nn. 49, 50 *infra* p. 398). The most useful sources outlining case law and administrative experience under the FOIA are: Project Report, "Government Information and the Rights of Citizens" (1975) Michigan Law Review, 971; a Source Book on the legislative history of the 1974 amendments prepared by Subcommittee on Government Information and Individual Rights of the House Committee on Government Operations, *FOIA and Amendments of 1974* (P.L. 93-502) 94th Cong., 1st Sess (1975); Marwick (ed.), *Litigation under the Amended Federal FOIA* (2nd ed., 1976); *Access Reports* (a fortnightly newsletter on the FOIA).

¹² 1976 figures taken from the annual reports on the FOIA submitted by each agency to Congress; 1975 figure taken from Relyea, *The Administration of the FOIA* (U.S. Congressional Research Service, 1976).

RENVOIS

DE LA PAGE 31A:1 À 31A:27

* B.A., LL.B. (A.N.U.); rédacteur en chef, 1972; maître de conférences à la faculté de droit, University of New South Wales.

¹ Bien que la date en soit approximative, le compte rendu suivant a été inclus pour montrer que la loi sur la liberté d'information doit être étudiée dans un contexte plus large. Les chiffres cités proviennent en bonne partie des résultats d'un questionnaire envoyé par la Commission royale sur l'administration du gouvernement australien (ci-après intitulée C.R.A.G.A.) à 43 ministères et organismes gouvernementaux au début de 1975. La totalité des résultats figure dans l'ouvrage de Bourke et Hilvert «Government Administration and Public Information» (sur microfiches aux archives de la C.R.A.G.A.); voir également le rapport de la C.R.A.G.A. (1976) paragraphes 10.7.24, 29.

² Kirkpatrick, «The Minister for Open Governments», dans Scott and Richardson (éd), *The First Thousand Days of Labor* (1975), vol. 1, 85. Le ministère des Médias fut le premier à être aboli en 1975 et ses attributions ont été soit supprimées soit redistribuées: *Australian Financial Review* (Aust. Fin. R.) 14/1/76, 27/2/76; *The Bulletin* 27/1/76; (1976) 2 *Rupert* 7. Le nouveau gouvernement se préoccupait de son propre réseau de relations publiques: *Canberra Times* (Canb. T.) 8/4/76; et la décision n° 1862(M), du Cabinet, 16/11/76, exigeait que chaque rapport du Cabinet indique certains éléments tels que la réaction prévue du public envers la proposition, les groupes susceptibles de la favoriser ou de s'y opposer et la meilleure façon de présenter la chose (y compris de notifier certains groupes et personnes à l'avance).

³ Kirkpatrick, *ibid*.

⁴ Cité dans Bourke and Hilvert, ci-dessus 1, ch. 5, page 7.

⁵ Voir à ce sujet les nouveautés employées par le président Carter pour enterrer la présidence impériale, nouveautés qui ont fait leurs preuves et qui sont pourtant simples: «causeries au coin du feu», réunions urbaines, émissions à ligne ouverte, réunions publiques du Cabinet et directives visant à simplifier la réglementation des organismes.

⁶ Lettre du 28/8/75 à Bourke and Hilvert, ci-dessus n° 1. Voir également le rapport du U.R. Fulton Committee on the Civil Service, Cmnd 3638, par. 283 et 284.

⁷ Voir la t.U.S. Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. art. 553, qui stipule que le public sera consulté lors de l'élaboration de la réglementation des organismes.

⁸ Rapport de la C.R.A.G.A., ch. 6.

⁹ Voir, le gouvernement américain dans le Sunshine Act, 5 U.S.C. art. 552b.

¹⁰ Rapport de la C.R.A.G.A. chapitres 3, 6 et 7, recommandations 91 à 93, 305, 307, 308 App., Vol. 2 Dixon, *Towards a Regional Information System* (1976); Ministère du Développement urbain et régional, *Westudy Report* (1976).

¹¹ 5 U.S.C. Art. 552. modifié par P.L. 93 502 et 94-409 (la loi est reproduite dans I.D.C. et M.R.B. N. 49,50 ci-dessous page 398). Les ouvrages les plus utiles en matière de jurisprudence et d'expérience administrative qu'a connues la FOIA sont: Project Report, «Government Information and the Rights of Citizens» (1975) Michigan Law Review, 971; un ouvrage de référence sur l'histoire législative des amendements de 1974 préparé par le sous-comité sur l'information gouvernementale et les droits individuels du comité de la Chambre sur les opérations gouvernementales, FOIA and Amendments of 1974 (P.L.93-502) 94^e Congrès, 1^{ère} Session (1975) Marwick (éd), *Litigation under the Amended Federal FOIA* (2^e éd, 1976); *Access Reports* (Bulletin bimensuel sur la FOIA).

¹² Les chiffres de 1976 ont été tirés des rapports annuels sur la FOIA présentés par chaque organisme au Congrès; les chiffres de 1975 sont tirés de l'ouvrage de Relyea, *The Administration of the FOIA* (U.S. Congressional Research Service, 1976).

¹³ See, e.g. Project on National Security and Civil Liberties, *Abstracts of Foreign Policy and National Defense Documents Released under the FOIA* (1976), and a monthly newsletter of the Project, *First Principles* (1977) vol. 2, No. 4.

¹⁴ See, e.g. Blackstock, *Cointelpro* (1976); Halperin, Berman, Borosag and Marwick, *The Lawless State* (1976).

¹⁵ Speech delivered to the Canadian Bar Association Convention in Winnipeg, 30.8.76.

¹⁶ Lists of new indexes and manuals have to be published every 3 months in the *Federal Register* (*Fed. Reg.*) (the equivalent of the *Gazette*) (5 U.S.C. s. 552(a)(2))—e.g. 41 *Fed. Reg.* 4679, 30.1.76, and 29720, 19.7.76.

¹⁷ Respectively, *Hawkes v. I.R.S.* (1974) 507 F. 2d 481; *National Prison Project v. Sigler* (1975) 390 F. Supp. 789; *Air Force v. Rose* (1976) 425 U.S. 352; *Jordan v. Dept. of Justice* D.D.C. No. 76-0276, 18.1.77.

¹⁸ Cases cited in Ellsworth, "Trial Strategy When Using the FOIA" in Marwick, *supra* n. 11, 83-86.

¹⁹ E.g. Nader, *supra* n. 15; *Save the Dolphins v. Department of Commerce* (1975) 404 F. Supp. 407; *Ditlow v. Brinegar* (1974) 494 F. 2d 1073 (information subsequently released). Groups regularly using the Act include the various Nader affiliates concerned with taxation reform, aviation, health, auto-safety and corporate accountability, the FOI Clearinghouse, the Institute for Public Interest Representation, Consumers Union, Project on National Security and Civil Liberties, Military Audit Project, National Prison Project, National Parks Association, Union of Concerned Scientists and Washington Research Project. An equally extensive (and much criticised) use of the Act is by businessmen to discover what their competitors are doing: e.g. *Washington Post* 27.7.76; *Access Reports* Vol. 1. No. 6, 25.8.75.

²⁰ E.g. *Tennessean Newspapers Inc. v. F.H.A.* (1972) 464 F. 2d 657; *Stern v. Richardson* (1973) 367 F. Supp. 1316; the Litigation Docket of the FOI Clearinghouse. FOI matters are also handled by a Reporters Committee for Freedom of the Press, and in a periodical press journal, *Press Censorship Newsletter*.

²¹ Respectively, *Canb. T.* 8.7.76; *Canb. T.* 7.8.76; *Sydney Morning Herald* (S.M.H.) 21.9.76; *Melbourne Sun News Pictorial* (Melb. Sun Pict.) 3.7.76; *Australian* (Aust.) 18.9.76; *Aust.* 17.11.76; *Canb. T.* 25.6.76; S.M.H. 4.9.76; *Aust. Fin. R.* 29.6.76; (1976) 1 *Rupert* 8; (1976) 5 *Rupert* 6; *Adelaide Advertiser* (Adel. Adv.) 10.8.76; *Aust. Fin. R.* 23.9.76. Also, 10% of the 750 submissions received by R.C.A.G.A. were critical of the government's information function—Report, para. 10.7.2; for other criticisms about disclosure practices, see paras. 6.3.27, 8.2.21, 8.4.38, 8.4.78, 10.2.56-57, 10.7.1-32.

²² "Interdepartmental Committees in the Australian Public Service" (1976) paras 5.11.14 App. 10 (report prepared for R.C.A.G.A.—see Appendix Vol. 4J).

²³ R.C.A.G.A. Report, para. 3.6.7; R.C.A.G.A. Efficiency Task Force, *Toward a More Efficient Government Administration* (1975) para. 155.

²⁴ R.C.A.G.A. Report, paras 4.1.2, 10.1.1, 10.1.20-25; R.C.A.G.A. Task Force on Economic Policy, *The Processes of Economic Policy Making in Australia* (1976) Pt 9.

²⁵ Armstrong, "Obstacles to Sensible Regulation of Commercial Broadcasting" (1974) *Australian Quarterly* Vol. 46, No. 4, pp. 7, 13-15.

²⁶ Vernon, "Information and the Consumer" (1976) 1 *Rupert* 6.

²⁷ Shannon, "The Law of the Label" (1976) 1 *University of New South Wales Law Journal* 241, 245.

²⁸ Upon celebrating the 50th Anniversary of the *Canberra Times* (*Canb. T.* 23.9.76). The 2 earlier occasions were in a speech to the Melbourne Rotary Club on 21.4.76, and in addressing the National Press Club on 27.5.76. See also H.R. Deb. 1976, Vol. 98, 626.

²⁹ *New York Times Co. v. U.S.* (1970) 403 U.S. 713, 729.

³⁰ Respectively, *Aust. Fin. R.* 16.7.76; *Melb. Sun. Pict.* 9.10.76; *Melb. Sun Pict.* 3.7.76; S.M.H. 26.6.76; *Melb. Sun. Pict.* 28.10.76; *Canb. T.* 6.8.76; S.M.H. 26.6.76; S.M.H. 3.7.76; *Aust. Fin. R.* 19.11.76; *Western Australian* (West Aust.) 10.11.76; *Aust. Fin. R.* 15.7.76; *Melb. Sun. Pict.* 24.9.76; *Melb. Sun. Pict.* 21.10.76; *Hobart Examiner* 21.9.76; *Daily Telegraph* (Daily Tel.) 15.8.76. For a list of 15 major documents that were leaked, see *Aust.* 15.7.76; and for 30 sensitive Defence documents leaked over 3 years, see *The Bulletin* 20.11.76. See also *Melbourne Herald* (Melb. Her.) 6.3.76; *Canb. T.* 16.7.76, 19.10.76.

³¹ E.g. *Canb. T.* 16.1.76, 13.10.76; S.M.H. 15.10.76.

¹³ Voir, par exemple, Project on National Security and Civil Liberties, *Abstracts of Foreign Policy and National Defense Documents Released under the FOIA* (1976), ainsi qu'un bulletin mensuel du projet, intitulé *First Principles* (1977) Vol. 2 n° 4.

¹⁴ Voir, par exemple, Blackstock, *Cointelpro* (1976); Halperin, Berman, Borosag et Marwick, *The Lawless State* (1976).

¹⁵ Discours prononcé lors du congrès de l'Association du bureau canadien à Winnipeg le 30/8/76.

¹⁶ Les listes des nouveaux répertoires et des manuels doivent être publiées tous les trois mois dans le *Federal Register* (*Fed. Reg.*) (l'équivalent de la *Gazette*) (5 U.S.C. art. 552(a)(2))—par exemple 41 *Fed. Reg.* 4679, 30/1/76 et 29720, 19/7/76.

¹⁷ Respectivement, *Hawkes c. I.R.S.* (1974) 507 F. 2° 481; *National Prison Project c. Sigler* (1975) 390 F. Supp. 789; *Air Force c. Rose* (1976) 425 U.S. 352; *Jordan c. Dept. of Justice* D.D.C. n° 76-0276, 18/1/77.

¹⁸ Affaires citées dans Ellsworth, «Trial Strategy When Using the FOIA» dans Marwick, *ci-dessus*, n° 11,83-86.

¹⁹ Par exemple, *ci-dessus*, n° 15; *Save The Dolphins c. Department of Commerce* (1975) 404 F. Supp. 407; *Ditlow c. Brinegar* (1974) 494 F. 2° 1073 (renseignements publiés par la suite). Les groupes qui utilisent régulièrement la loi comprennent les divers groupes affiliés à Nader et qui s'intéressent tout particulièrement à la réforme de l'impôt, à l'aéronautique, à la santé, à la sécurité automobile et à la responsabilité commerciale, le bureau central de la FOI, Institute for Public Interest Representation, la Consumers Union, le Project on National Security and Civil Liberties, le Military Audit Project, le National Prison Project, la National Parks Association, la Union of Concerned Scientists et le Washington Research Project. Les différents chefs d'entreprises utilisent également la loi (ce qui fait l'objet de nombreuses critiques) pour connaître les activités de leurs concurrents: Voir *Washington Post* 27.7.76; *Access Reports* Vol. 1 n° 26, 25.8.75.

²⁰ Voir *Tennessean Newspapers Inc c. F.H.A.* (1972) 464 F. 2° 657; *Stern V. Richardson* (1973) 367. F. Supp. 1316; le registre des procès du bureau central de la FOI. Le Reporters Committee for Freedom of the Press ainsi qu'un périodique, le *Press Censorship Newsletter*, étudient également les questions relevant de la FOI.

²¹ Respectivement, *Cambé T.* 8/7/76; *Canb. T.* 7/8/76; *Sydney Morning Herald* (S.M.H.) 21/9/76; le *Sun News Pictorial* de Melbourne (Melb. Sun Pict. 3/7/76; *Australien* (Aust) 18/9/76; *Aust.* 17/11/76 *Canb. T.* 25/6/76; S.M.H. 4/9/76; *Aust. Fin. R.* 29/6/76; (1976) 1 *Rupert* 8; (1976) 5 *Rupert* 6; le *Advertiser* d'Adélaïde (Adel. Adv.) 10/8/76; *Aust. Fin. R.* 23/9/76. En outre, 10% des 750 rapports reçus par la C.R.A.G.A. critiquaient la politique du gouvernement en matière d'information—rapport; par. 10.7.2; pour les autres critiques portant sur les pratiques de divulgation, voir par. 6.3.27 8.2.21, 8.4.38, 8.4.78, 10.2.56-57, 10.7.1 à 32. *Administration* (1975) par. 155.

²² "Interdepartmental Committees in the Australian Public Service" (1976) par. 5.11-14 app. 10 (rapport préparé pour la C.R.A.G.A.—Voir appendice vol. 4J).

²³ Rapport de la C.R.A.G.A., par. 3.6.7; groupe de travail sur l'efficacité de la C.R.A.G.A., *Toward a More Efficient Government Administration* (1975) par. 155.

²⁴ Rapport C.R.A.G.A., par 4.1.2, 10.1.1., 10.1.20 à 25; Groupe de travail de la C.R.A.G.A. sur la politique économique, *The processes of Economic Policy Making in Australia* (1976) pt. 9.

²⁵ Armstrong, «Obstacles to Sensible Regulation of Commercial Broadcasting» (1974) *Australian Quarterly*, Vol. 46, no. 4, no. 4, pages 7, 13 à 15.

²⁶ Vernon, «Information and the Consumers» (1976) 1 *Rupert* 6.

²⁷ Shannon, «The Law of the Label» (1976) 1 *University of New South Wales Law Journal* 241, 245.

²⁸ Lors de la célébration du 50^e anniversaire du journal *Canberra Times* (*Canb. T.* 23/9/76). Les deux occasions antérieures sont survenues lors d'un discours prononcé au *National Press Club* le 27/5/76. Voir aussi H.R. Deb. 1976, Vol. 98, 626.

²⁹ *New York Times Co. c. U.S.* (1970) 403 U.S. 713, 729

³⁰ Respectivement, *Aust. Fin. R.* 16/7/76; *Sun Pict.* de Melbourne 9/10/76; *Sun Pict.* de Melbourne 3/7/76; S.M.H. 26/6/76; *Sun Pict.* de Melbourne 28/10/76; *Canb. T.* 6/8/76; S.M.H. 26/11/76; *Sun Pict.* de Melbourne 28/10/76; *Canb. T.* 6/8/76; S.M.H. 3/7/76; *Aust. Fin. R.* 19/11/76; *Western Australian* (West Aust.) 10/11/76; *Aust.* 15/7/76; *Sun Pict.* de Melbourne 24/9/76; *Sun Pict.* de Melbourne 21/10/76; le *Examiner* de Hobart 21/9/76; *Daily Telegraph* (Daily Tel.) 15/8/76. Pour la liste des 15 documents principaux qui ont fait l'objet de fuites, voir *Aust.* 15/7/76 et pour les 30 documents délicats du ministère de la Défense qui ont également fait l'objet de fuites pendant trois ans, voir *The Bulletin* 20/11/76. Voir aussi le *Herald* de Melbourne (Melb. Her.) 6/3/76; *Canb. T.* 16/7/76

³¹ Voir *Canb. T.* 16/1/76, 13/10/76; S.M.H. 15/10/76, 19/10/76.

³² *Nation Review* (Nation Rev.) 15.10.76. For details of other enquiries and admissions: *National Times* (Nat. Times) 8.3.76; *Melb. Sun Pict.* 3.7.76, 20.9.76; *Aust.* 15.7.76; *Aust. Fin. R.* 5.10.76; *Melb. Her.* 15.10.76 *S.M.H.* 16.10.76, 16.11.76; *Canb. T.* 20.10.76; *Age* 17.11.76. In addition, frequent "leaks from the Treasury was conjectured to be one of the reasons why it was split into 2 departments (*Canb. T.* 24.11.76); the Secretary of Prime Minister and Cabinet instituted a newspaper clipping file so that the identity of the leaking culprit could be uncovered (*Nat. Times* 11.10.76); an order was made that only 4 copies of any minute to the Minister were to be prepared (*Melb. Sun Pict.* 9.10.76); and Prime Minister Fraser threatened MPs that if they leaked information from party meetings they might be excluded from further meetings and lose pre-selection (*Melb. Her.* 4.3.76). In contrast with this reaction, Mr. Fraser had commented when Leader of the Opposition: "There could be circumstances, I believe, in which a Treasury official could regard his overwhelming duty to Australia as being greater than his duty to a government... It would have to be a matter of conscience" (*Aust. Fin. R.* 16.7.76). This statement was modified when in Government: "Public servants would be justified in leaking if they were clearly of the view that a government was breaking the law or that the Prime Minister was pursuing the breaking of the law, then there could be extreme circumstances which could allow that" (*Aust.* 18.11.76).

³³ *Melb. Her.* 25.2.76. The decision was later rescinded (*Canb. T.* 18.3.76).

³⁴ *Canb. T.* 28.8.76.

³⁵ *E.g. Nation Rev.* 16.12.76.

³⁶ *E.g. The Bulletin* 14.8.76; *Canb. T.* 6.8.76, 1.9.76, 30.9.76, 15.12.76, 16.12.76; *Aust. Fin. R.* 25.5.76, 29.6.76, 2.7.76, 14.7.76, 16.12.76, 31.12.76; *Age* 29.7.76, 27.9.76, 2.10.76, 2.11.76, 15.12.76; *S.M.H.* 23.1.76, 2.8.76, Nov. 76, 2.10.76; *Aust.* 9.7.76, 29.11.76; *West. Aust.* 8.11.76, 13.12.76; *Nat. Times* 29.11.76, 27.12.76. See also criticism by Mr Hawke (*Age* 23.10.76), Kirby J. (ABC "Guest of Honour" 14.3.76), (1976) Vol. 17, No. 10. Choice 347.

³⁷ *S.M.H.* 17.11.76. After the repeal of reg. 34(b), the Public Service Board issued a circular (General Order 14(M) P.S.B. Circ. 1974/23) that imposed in effect, a *de facto* vow of silence (see text to No. 62 *Infra* p. 427). Officials were advised that public comments should not imperil "the identity of a politically impartial, career public service"—for instance, defence of policies is the preserve of Ministers, advisers should avoid being identified as supporters of antagonists of political parties or policies, officers in relevant areas should avoid comment which might embarrass Federal-State relations, and official information that is not publicly available should not be released without authorisation.

³⁸ *Canb. T.* 3.3.76.

³⁹ The relevant correspondence is available in the Federal Law Review office. For a similar example of "runarounds", see *Canb. T.* 23.9.76. See also R.C.A.G.A. Report, para. 5.2.6-7, for comment on the difficulties MPs encounter when seeking information.

⁴⁰ However, the differences between the U.S. and Australian constitutional conventions are irrelevant when considering the particular U.S. examples of openness cited earlier in this article. Further, roughly 0.073% of U.S. federal employees (2,200 of 3,000,000) are appointed other than by the Civil Service Commission; a smaller percentage again are appointments made by the President, and there has been much recent debate about whether these should be made solely on a merit basis. The Swedish openness laws are discussed in McMillan, "Making Government Accountable—A Comparative Analysis of Freedom of Information Statutes" §1977 *New Zealand Law Journal* 248, 275, 286.

⁴¹ Munro, "F.O.I.L. Campaign Committee" (1976) 5 *Rupert* 7.

⁴² Emy, "The Public Service and Political Control" (1975) para. 3.45 (a paper prepared for R.C.A.G.A.—see Appendix Vol. 1B). Reliance was placed upon other sections of Professor Emy's excellent paper in the following analysis of ministerial responsibility (particularly Ch. 2 and paras 3.32-33). See also an article criticising ministerial responsibility by the N.S.W. Attorney-General, the Hon. F. Walker, (1977) 7 *Rupert* 3.

⁴³ Emy, *id.* paras 2.42, 2.45.

⁴⁴ R.C.A.G.A. Report, para. 4.1.2.

⁴⁵ *Id.* para. 2.3.6; generally, Ch. 2.

⁴⁶ Emy, *supra* n. 42 para. 4.48.

⁴⁷ R.C.A.G.A. Report, para. 2.4.3.

⁴⁸ R.C.A.G.A. Efficiency Task Force, *supra* n. 23, 199.

⁴⁹ Proposed Freedom of Information Legislation (1974) and *Proposals for Freedom of Information Legislation* (1976). All references hereafter ("I.D.C.")

³² *Nation Review* (Nation Rev.) 15/10/76. Pour les détails des autres enquêtes et demandes: *National Times* (Nat. Times) 8/3/76; *Sun Pict.* de Melbourne 3/7/76, 20/9/76, *Aust.* 15/7/76; *Aust. Fin. R.* 5/10/76; *Her.* de Melbourne 15/10/76; *S.M.H.* 16/10/76, 16/11/76; *Canb. T.* 20/10/76; *Age* 17/11/76. En outre, de fréquentes «fuites» du Trésor ont constitué, semble-t-il, une des raisons pour lesquelles il a été scindé en deux ministères (*Canb. T.* 24/11/76; le secrétaire du premier ministre et le Cabinet ont établi un dossier fait de coupures de journaux de façon à découvrir l'identité du coupable. (*Nat. Times* 11/10/76); d'après une ordonnance, seules quatre copies de tout procès-verbal devaient être préparées pour le premier ministre (*Sun Pict.* de Melbourne 9/10/76); et le premier ministre Fraser a menacé d'exclure tout député des réunions postérieures qui auraient lieu et de ne pas leur renouveler sa confiance s'ils laissaient fuir des renseignements communiqués lors des réunions de parti (*Her.* de Melbourne 4/3/76). Or, M. Fraser avait dit lorsqu'il était chef de l'opposition: «Il se peut, je crois, qu'un agent du Trésor considère que son devoir envers l'Australie est plus important que son devoir envers le gouvernement... c'est une question de conscience» (*Aust. Fin. R.* 16/7/76). Cette déclaration est devenue la suivante lorsqu'il est arrivé au pouvoir: «Les fonctionnaires auraient raison de provoquer des fuites s'ils estimaient en leur âme et conscience que le gouvernement violait la loi ou que le premier ministre avait l'intention de la violer; il y aurait donc des circonstances extrêmes qui les excuseraient» (*Aust.* 18/11/76).

³³ *Melb. Her.* 25/2/76. La décision a été annulée par la suite (*Canb. T.* 18/3/76).

³⁴ *Canb. T.* 28/8/76

³⁵ Voir *Nation Rev.* 16/12/76

³⁶ Voir the *Bulletin* 14/8/76; *Cand. T.* 6/8/76, 1/9/76, 30/9/76, 15/12/76, 16/12/76; *Aust. Fin. R.* 25/5/76, 29/6/76, 2/7/76, 14/7/76, 16/12/76, 31/12/76; *Age* 29/7/76, 2/10/76, 2/11/76, 15/12/76; *S.M.H.* 23/1/76, 2/8/76, Novembre 1976, 2/10/76; *Aust.* 9/7/76, 29/11/76; *West. Aust.* 8/11/76, 13/12/76; *Nat. Times* 29/11/76, 27/12/76. Voir également les critiques de M. Hawke (*Age* 23/10/76), J. Kirby (ABC «Guest of Honour» 14/3/76), (1976) Vol. 17, n° 10, choix 347.

³⁷ *S.M.H.* 17/11/76. Après l'abrogation du règlement 34b), la Commission de la Fonction publique a émis une circulaire (ordonnance générale 14 (M) P.S.B. Circ. 1974/23) qui imposait en fait un vœu de silence (voir n. 62, ci-dessus page 427). Les fonctionnaires ont été avisés que les commentaires publics ne devraient pas compromettre «l'identité d'une fonction publique politiquement impartiale»—par exemple, c'est aux ministres qu'il incombe de défendre les mesures prises, les conseillers devraient éviter de passer pour des partisans ou des adversaires des partis ou des mesures politiques, les fonctionnaires devraient éviter de faire des commentaires qui pourraient gêner les relations entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des États et les renseignements officiels qui ne sont pas disponibles publiquement ne devraient pas être publiés sans autorisation.

³⁸ *Canb. T.* 3/3/76.

³⁹ On peut consulter cette correspondance au siège du Federal Law Review. Un exemple similaire a été relaté par le *Canb. T.* du 23/9/76. Voir aussi le rapport de la C.R.A.G.A. para. 5.2.6 à 7, pour avoir une idée des difficultés que rencontrent les députés lorsqu'ils cherchent des renseignements.

⁴⁰ Cependant, les différences qui existent entre la constitution américaine et celle de l'Australie ne s'appliquent pas aux exemples d'ouverture américains cités au début de cet article. En outre, environ 0,073% des employés fédéraux américains (2,200 sur 3,000,000) sont nommés autrement que par la Commission de la Fonction publique; un pourcentage encore plus restreint est nommé par le président et des débats récents ont eu lieu sur la question de savoir si ces nominations devraient être effectuées sur la base du mérite. Les lois suédoises sur l'ouverture sont exposées dans McMillan, «Comment obliger le gouvernement à rendre compte—Étude comparative des lois sur la liberté d'information» (1977) *New Zealand Law Journal*, 248, 275, 286.

⁴¹ Munro, «F.O.I.L. Campaign Committee» (1976) 5 *Rupert* 7.

⁴² Emy «The Public Service and Political Control» (1975) par. 3.45 (document préparé pour la C.R.A.G.A.—voir appendice, Vol. 1B). D'autres sections de l'excellent document préparé par M. Emy dans l'analyse suivante de la responsabilité ministérielle sont également fiables (particulièrement le chapitre 2 et les paragraphes 3.32 à 33). Voir également un article critiquant la responsabilité ministérielle, rédigé par l'honorable F. Walker, procureur général de la Nouvelle Galles du Sud (1977) 7 *Rupert* 3.

⁴³ Emy, *id.* par. 2.42, 2.45.

⁴⁴ Rapport de la C.R.A.G.A., par 4.1.2.

⁴⁵ *Id.* par 2.3.6; de façon générale, c. 2.

⁴⁶ Emy, ci-dessus n. 42 par. 4.48.

⁴⁷ Rap. de la C.R.A.G.A., ci-dessus, no. 23, 199.

⁴⁸ Groupe de travail sur l'efficacité de la C.R.A.G.A., ci-dessus, n. 23, 199.

⁴⁹ Proposed Freedom of Information Legislation (1974) et *Policy Proposals for Freedom of Information Legislation* (1976). Toutes les références à l'I.D.C.

are to the 1976 Report. For a list of departments represented on the I.D.C. n. 87 *infra* p. 434.

⁵⁰ R.C.A.G.A. Report, Appendix Vol. 2A (hereafter "M.R.B."). Portions of this article have been transcribed from the Explanatory Memorandum to the M.R.B.

⁵¹ For further explanation, id. 23, 106-107, 121-122; McMillan, *supra* n. 40.

⁵² Cf., e.g., the high number of appeals upheld by the Social Security Appeals Tribunals established in 1975: Lionart, "Open Government in the Department of Social Security", R.C.A.G.A. Report, Appendix Vol. 2, 187.

⁵³ I.D.C. Ss 6, 7, 9. In the case of Cabinet papers, the Secretary to the Cabinet would issue the certificate, and for Council papers the Secretary of either the Council or the Department of Prime Minister and Cabinet might be empowered (id. paras 7.7, 9.6).

⁵⁴ Id. para. 21.5.

⁵⁵ de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (3rd ed. 1973) 253-262.

⁵⁶ I.D.C. para. 18.22.

⁵⁷ Id. para. 6.7.

⁵⁸ 5 U.S.C. s. 552(a)(4)(B), (b)(1). Halperin, "Judicial Review of National Security Classifications by the Executive Branch after the 1974 Amendments to the F.O.I.A." (1975) 25 *American University Law Review* 27. The amended exemption applies to matters that are "(A) specifically authorized under criteria established by an Executive order to be kept secret in the interest of national defence or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order". The Executive Order in question is explained, text to n. 68 at *infra* p. 403.

⁵⁹ Remarks made at a seminar on the 1974 FOIA amendments, organised by the FOI Clearinghouse on 6.2.75, respectively, Gilliat, transcript 59; Lawton, 110. See also *Zweibon v. Mitchell* (1975) 516 F. 2d 594, 641-647, holding that courts have the competence to decide national security questions.

⁶⁰ Quoted in Comment, "National Security and the Public's Right to Know" (1975) 123 *University of Pennsylvania Law Review* 1438, 1449.

⁶¹ Quoted in Clark, "Holding Government Accountable: the Amended F.O.I.A." (1975) 84 *Yale Law Journal* 741, 758.

⁶² *Weissman v. CIA* D.C. Cir. No. 76-1566, 6.1.77 (Access Reports Vol. 3, No. 1, 11.1.77). However, courts have inspected some material in camera (e.g. *M.A.P. v. Bush* (1976) 418 F. Supp. 880; *Klaus v. N.S.C. D.D.C.* No. 75-1093, 22.10.76 (Access Reports Vol. 2, No. 22, 15.11.76), and in other cases the court has ordered disclosure of material which was not classified in accordance with the procedural criteria of the Executive Order (*Florence v. Defense* (1976) 415 F. Supp. 156; *Halperin v. State D.D.C.* No. 75-674, 27.5.76 (Access Reports Vol. 2, No. 13, 28.6.76)). Generally, see Halperin, "Exemption 1", in Marwick, *supra* n. 11.18-21.

⁶³ E.g. *Klaus v. CIA D.D.C.* No. 76-1274; *M.A.P. v. Kettles D.D.C.* No. 75-0666, 4.12.76; *Goldstein v. Levi D.D.C.* No. 75-0993, 18.6.76 (Access Reports Vol. 2, No. 13, 28.6.76).

⁶⁴ For discussion of some of the pre-trial discovery procedures, see *M.A.P. v. Bush* (1976) 418 F. Supp. 876, 880.

⁶⁵ I.D.C. S. 4, particularly para. 4.13.

⁶⁶ Id. paras 7.11-12, 8.4.

⁶⁷ For further criticism, see Walker, *supra* n. 42. The issue of a non-partisan Service is discussed in text to n. 77 *infra* p. 407.

⁶⁸ Established by Executive Order 11652 (37 Fed. Reg. 5209, 10.3.72), as amended by E.O. 11714 and 11862. The Order, which is incorporated in FOIA exemption 1, *supra* n. 58, is implemented by a National Security Directive of 17.5.72 (37 Fed. Reg. 10053, 19.5.72) and by regulations promulgated by the agencies affected. Plans are being formulated both in Congress and the I.C.R.C. to establish a new and much tighter classification system (e.g. (1977) H.R. Bill 89).

A draft scheme for implementing E.O. 11652 in Australia is proposed in M.R.B., cl. 30 and Part VI; discussed pp. 112-117, 141-142. The I.D.C. declined to recommend for or against the establishment of a new classification system in Australia (para. 6.10).

⁶⁹ I.C.R.C., 1975 *Progress Report* (May 1976) 10.

⁷⁰ This figure does not include the Department of Defence, the CIA, and the Energy Research and Development Administration, for which figures were not available (id. 14).

⁷¹ For narrower wording to replace "security, defence and international relations", see M.R.B. 115-116.

concernent le rapport de 1976. On trouvera une liste des ministères représentés au sein de l'I.D.C. ci-dessous, M. 87, page 434.

⁵⁰ Rapport de la C.R.A.G.A. appendice 2A (ci-dessous appelé «M.R.B.»). Certaines parties du présent article sont extraites de la note explicative jointe au M.R.B.

⁵¹ Pour toute explication supplémentaire, id. pp. 23, 106-107, 121-122; McMillan, ci-dessus, no 40.

⁵² Voir, par exemple, le grand nombre d'appels reçus par la Cour d'appel de la Sécurité sociale, créé en 1975: Léonart, «Open Government in the Department of Social Security», rapport de la C.R.A.G.A., appendice 2, 187.

⁵³ I.D.C. art. 6, 7 et 9. Dans le cas de documents du Cabinet, le secrétaire du Cabinet émettrait un certificat, et pour les documents du Conseil, le secrétaire du Conseil ou du premier ministre et du Cabinet pourrait en émettre un (id., par. 7.7 et 9.6).

⁵⁴ Id. par. 21.5.

⁵⁵ de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (3e édition, 1973) pages 253-262.

⁵⁶ I.D.C., par. 18.22.

⁵⁷ Id. par. 6.7.

⁵⁸ 5 U.S.C. art. (a) (4) (B) et (b) (1). Halperin, «Judicial Review of National Security Classifications by the Executive Branch after the 1974 Amendments to the F.O.I.A.» (1975) 25 *American University Law Review* 27. L'exemption modifiée s'applique (A) aux questions qui peuvent être spécifiquement tenues au secret en vertu de critères établis par une ordonnance de l'exécutif dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère et (B) aux questions qui sont en fait classifiées adéquatement, conformément à une ordonnance de l'exécutif. La note 68 ci-dessous (page 403) donne des explications sur cette ordonnance.

⁵⁹ Remarques formulées lors d'un séminaire sur les modifications de 1974 à la FOIA, organisé par la FOI Clearinghouse le 6/2/75; les phrases citées sont respectivement de Gilliat (page 59) et de Lawton (page 110). Voir également *Zweibon v. Mitchell* (1975) 516 F. 2e 594, page 641-647, qui décide que les tribunaux sont compétents pour statuer sur des questions de sécurité nationale.

⁶⁰ Cité en commentaire dans «National Security and the Public's Right to Know» (1975) 123 *University of Pennsylvania Law Review*, pages 1438, 1449.

⁶¹ Cité dans Clark, «Holding Government Accountable: the Amended F.O.I.A.» (1975) 84 *Yale Law Journal*, pages 741, 758.

⁶² *Weissman v. CIA*, D.C. Cir. n° 76-1566, 6/1/77 (Access Reports Vol. 3 n° 1, 11/1/77). Pourtant, les tribunaux ont examiné certains documents à huis clos (par exemple *M.A.P. v. Bush* (1976) 418 F. Supp. 880; *Klaus v. N.S.C. D.D.C.* n° 75-1093, 22/10/76 (Access Reports Vol. 2, n° 22, 15/11/76), et dans d'autres cas, le tribunal a ordonné la divulgation de documents non classifiés conformément aux critères de procédure de l'ordonnance de l'exécutif (*Florence v. Defense* (1976) 415 F. Supp. 156; *Halperin v. State D.D.C.* n° 75-674, 27/5/76 (Access Reports Vol. 2, n° 13, 28/6/76). De façon générale, voir Halperin, «Exemption 1», dans Marwick, ci-dessus, n° 18-21.

⁶³ Par exemple, voir *Klaus v. CIA D.D.C.* n° 76-1274; *M.A.P. v. Kettles*, D.D.C. n° 75-0666, 4/12/76; *Goldstein v. Levi*, D.D.C. n° 75-0993, 18/6/76; (Access Reports Vol. 2, n° 13, 28/6/76).

⁶⁴ Pour une discussion sur certaines procédures d'instruction, voir *M.A.P. v. Bush* (1976) 418 F. Supp. 876, 880.

⁶⁵ I.D.C., art. 4, notamment par. 4.13.

⁶⁶ Id., par. 7.11-12 et 8.4.

⁶⁷ Voir certaines critiques ci-dessus, M. 42 (Walker). La question de la dépendance politique est abordée ci-dessous, m. 77 (page 407).

⁶⁸ Créé par l'ordonnance de l'exécutif 11652 (37 Fed Reg 5209, 10/3/72), modifié par E.O. 11714 et 11862. L'ordonnance, qui est incorporée à l'exemption de la FOIA (voir n. 58 ci-dessus) est entrée en vigueur en vertu d'une directive sur la sécurité nationale du 12/5/72 (37 Fed Reg. 10053, 19/5/72) et en vertu de règlements promulgués par les organismes concernés. Des plans ont été élaborés aussi bien par le Congrès que par l'I.C.R.C. en vue de la création d'un nouveau système de classification beaucoup plus strict (voir par exemple, H.R. bill 89).

Un projet d'application de l'E.O. 11652 en Australie est proposé dans M.R.D., art. 20 et Partie VI; commentaires en pages 112-117, 141-142. L'I.D.C. ne s'est pas prononcé en ce qui concerne la création d'un nouveau système de classification en Australie (par. 6.10).

⁶⁹ ICRC, 1975 *Progress Report* (mai 1976) 10.

⁷⁰ Ce chiffre ne tient pas compte du ministère de la Défense, de la CIA ni de l'Energy Research and Development Administration, pour lesquels on ne disposait d'aucun chiffre.

⁷¹ Pour une formulation plus exacte de «security, defence and international relations», voir M.R.B.—115-116.

⁷² *E.g.* Toronto *Globe and Mail* 30.8.76, 4.9.76. The U.S. FOI contains no separate exemption for confidential information supplied by foreign governments, although E.O. 11652, s. 4(C) *supra* n. 68 provides that it shall be classified so as to ensure a degree of protection equivalent to that required by the foreign government. Generally, see Franck and Weisband (eds), *Secrecy and Foreign Policy* (1974).

⁷³ See, *e.g.* P.S.B. Circular, *supra* n. 37.

⁷⁴ Equally, the I.D.C. only explained why *discussions* (yet not decisions) of the Federal Executive Council should be kept secret (para. 9.5.).

⁷⁵ M.R.B. cl. 26 and p. 105.

⁷⁶ I.D.C.S. 10.

⁷⁷ Emy, *supra* n. 42 para. 4.59.

⁷⁸ *Id.* para. 4.56. See also M.R.B. 126-129. A further argument against disclosure is that the ideas disclosed may only be a partial—and misleading—representation of Public Service thinking. The following proposals in the text taken from the M.R.B. seek to account for this objection.

⁷⁹ M.R.B. cl. 31 and pp. 117-130; *cf.* n. 86 *infra* p. 408 and text thereto.

⁸⁰ Brittan, *Steering the Economy* (1969) 34.

⁸¹ The exemption applies to matters that are "inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency" (5 U.S.C. s. 552(b)(5))—see Lynch, "Exemption 2", in Marwick, *supra* n. 11.

⁸² N.I.R.B. v. Sears Roebuck & Co. (1975) 421 U.S. 132.

⁸³ Grumman Aircraft v. Renegotiation Board (1973) 482 F. 2d 710, *reversed* (1975) 421 U.S. 168; *American Mail Line v. Gulick* (1969) 411 F. 2d 696.

⁸⁴ *E.g.* *Tennessean Newspapers v. F.H.A.* (1972) 464 F. 2d 657; *Vaughn v. Rosen* (1975) 523 F. 2d 1136.

⁸⁵ (Emphasis added). *E.g.* the Government's argument in *Vaughn v. Rosen* (*id.* 1144-1145) that anything which is part of an ongoing process of appraisal, evaluation and recommendation reflects the deliberative process. See also remarks by Ralph Nader to the U.S. Federal Bar Association's Conference on "Openness in Government" in Washington, D.C., 22.5.75, that there are danger signs that "the bureaucracy is intent upon an effort to construe nearly all its documents as pre-decisional". The exemption was the second most popular exemption used by U.S. agencies in 1975, being cited in 21% of initial denials and 24% of appellate denials, and was in issue in 143 (or 49%) of 292 cases (nn. 88, 89 *infra* p. 409 and text thereto).

⁸⁶ I.D.C. paras 10.12-15. To this extent the criticisms in the text are tentative pending publication of the Government's Bill.

⁸⁷ I.D.C. S. 11.

⁸⁸ Relyea, *supra* n. 12.

⁸⁹ U.S. Dept of Justice, FOI Case List—January 1977 Edition; June 1976 Edition reprinted in 122 Cong. Rec. S13028 (2.8.76) and Marwick, *supra* n. 11, Appendix 72-76.

⁹⁰ I.D.C. para. 11.10.

⁹¹ *E.g.* cases cited in Ellsworth, «Amended Exemption 7 of the FOIA» (1975) 25 American University Law Review 37; and M.R.B. 136.

⁹² The former U.S. exemption protection "investigatory files compiled for law enforcement purposes except to the extent available by law to a party other than an agency" (5 U.S.C. s. 552(b)(7) (1970)). For no apparent reason other than conservatism, the exemption was interpreted so as to protect almost anything in an investigatory file (Ellsworth, *ibid.*).

⁹³ *Open America v. Watergate Special Prosecution Force D.C. Cir. No. 76-1371*, 7.7.76, concurring opinion p. 3.

⁹⁴ Ellsworth, *supra* n. 91, 50.

⁹⁵ M. R. B. cl. 35.

⁹⁶ H.R. Rep. No. 1380, 93d Cong., 2d Sess., 12 (1974) (Conference Report).

⁹⁷ I.D.C. paras 12.3-6. Most of the secrecy provisions are listed in a schedule to the M.R.B., 53-54.

⁹⁸ I.D.C. paras 23.4-6.

⁹⁹ The I.D.C. thought as much—*id.* para. 23.5; *contra* M.R.B. 146.

⁷² Voir le *Globe and Mail* des 30/8/76 et 4/9/76. La FOIA ne contient aucune exemption particulière pour les renseignements confidentiels fournis par un gouvernement étranger, bien que l'E.O. 11652, art. 4(C) ci-dessus m. 68, stipule que les documents de cet ordre devront être classifiés de façon à jouir d'un degré de protection équivalent à celui qu'exige le gouvernement étranger. De façon générale, voir Franck and Weisband, *Secrecy and Foreign Policy* (1974).

⁷³ Voir notamment la circulaire P.S.B., ci-dessus, m. 37.

⁷⁴ De la même façon, l'I.D.C. s'est contenté d'expliquer pourquoi les *discussions* (et non pas les décisions) du conseil exécutif fédéral devaient être tenues secrètes (par. 9. 5).

⁷⁵ M.R.B., art. 26, p. 105.

⁷⁶ I.D.C., art. 10.

⁷⁷ Emy, ci-dessus, M. 42, par. 4.59.

⁷⁸ *Id.*, 4.56. Voir également M.R.B. pages 126 à 129. Les adversaires de la communication prétendent également que les éléments communiqués pourraient constituer une présentation partielle—et trompeuse—de l'opinion du ou des fonctionnaire(s). Les propositions suivantes du texte, extraits du M.R.B. tendent à se fonder sur cette objection⁹

⁷⁹ M.R.B. art. 31 et pages 117 à 130. Voir M. 86, ci-dessous, p. 408.

⁸⁰ Brittan, *Steering the Economy* (1969) 34.

⁸¹ L'exemption s'applique «aux rapports entre organismes, aux notes échangées par des organismes ou aux lettres qu'une partie ne pourrait pas légalement se procurer à moins qu'il ne s'agisse d'un organisme opposé dans un litige avec l'organisme en cause» (5 U.S.C., art. 552 (b) (5)). Voir Lynch, «Exemption 2», dans Marwick, ci-dessus, n° 11.

⁸² N.L.R.B. c. Sears Roebuck & Co. (1975), 421 U.S. 132.

⁸³ Grumman Aircraft c. Renegotiation Board (1973) 482 F. 2° 710, annulé (1975) 421 U.S. 168; *American Mail Line c. Gulick* (1969) 411 F. 2° 696.

⁸⁴ Voir par exemple, *Tennessean Newspapers c. F.H.A.* (1972) 664 F. 2° 657; *Vaughn c. Rosen* (1975) 523 F. 2° 1136.

⁸⁵ (Souligné par l'auteur de l'article) Voir par exemple l'argument du gouvernement dans *Vaughn c. Rosen* (*id.* 1144-1145) selon lequel tout ce qui participe à un processus continu d'appréciation, d'évaluation et de recommandation traduit un processus de délibération⁹ Voir également les remarques de Ralph Nader à la U.S. Federal Bar Association's Conference sur le «gouvernement ouvert» à Washington (D.C.), le 22 mai 1975; selon lui, on remarque des indices dangereux qui suggèrent que la bureaucratie tend à considérer la quasi totalité de ses documents comme des documents «pré-décisionnels.» Cette exemption arrive au deuxième rang de la fréquence d'utilisation par les organismes américains en 1975, étant citée dans 21% des refus initiaux et dans 24% des refus en appel, et elle a été invoquée dans 183 cas sur 292, soit 49% (M. 88 et 89 ci-dessous, p. 409).

⁸⁶ I.D.C. par. 10 12 à 15. Dans cette mesure, les critiques présentées dans le texte sont séduisantes en attendant la publication du bill du gouvernement.

⁸⁷ I.D.C. article 11.

⁸⁸ Relyea ci-dessus, M. 12.

⁸⁹ Ministère américain de la Justice, FOI Case list—January 1977, Edition juin 1976; édition réimprimée—122 Cong. Rec. S13028 (2 8 76) et Marwick ci-dessus, N. 11, appendice 72-76.

⁹⁰ I.D.C. par. 11.10.

⁹¹ Voir par exemple les exemples cités dans Ellsworth, «Amended Exemption 7 of the FOIA» (1975) 25 American University Law Review 37 et M.R.B. 136.

⁹² L'ancienne exemption américaine protégeait les dossiers d'enquête constitués aux fins de l'application de la loi, sauf dans la mesure où ils étaient légalement accessibles à une partie autre qu'un organisme (5 U.S.C., art. 552 (b) (7) 1970). Par pur conservatisme, on a interprété cette exemption comme devant assurer la protection de la quasi-totalité des renseignements contenus dans un dossier d'enquête (Ellsworth, *ibid.*).

⁹³ *Open America c. Watergate Special Prosecution Force D.C. Cir. n° 76-1371*, 7 7 76, page 3.

⁹⁴ Ellsworth, ci-dessus, n° 91, 50.

⁹⁵ M.R.B. art. 35.

⁹⁶ H.R. Rep n° 1380, 93c, Congrès, 2° session, 12 (1974) (Conférence Report).

⁹⁷ I.D.C. par 12.3) à 6). La plupart des dispositions sur les secret sont énumérées dans une annexe au M.R.B. 53-54.

⁹⁸ I.D.C. par 23.4 à 6.

⁹⁹ C'est l'opinion de l'I.D.C.—*id.* par. 23.5; pour un avis contraire, voir M.R.B. 146.

FOOTNOTES

FROM PAGE 31A:27 to 31A:53

¹ E.g. courts in the U.S. initially accepted agency arguments that they had an equitable discretion to sanction withholding of non-exempt documents—Waples, "The FOIA: A Seven-Year Assessment" (1974) 74 Columbia Law Review 895, 911-920; rejected in *Tax Analysts v. I.R.S.* (1974) 505 F. 2d 350, 355. For suggested amendments to s. 70, see text *infra* n. 63.

² I.D.C. paras 12.3-4.

³ M.R.B. cl. 36(o) and pp. 52-54, 140. In the U.S. there have been numerous cases on this issue (Halperin, "Exemption 3", in Marwick, *supra* n. 11, 25-29) culminating in the amendment of the exemption in 1976 (I.D.C. para. 12.5; Berner, "The Effect of the 1976 Amendment to Exemption 3 of the FOIA" (1976) 76 Columbia Law Review 1029).

⁴ I.D.C. para. 12.7.

⁵ Odgers, *Australian Senate Practice* (5th ed., 1976) 504-506. *Quaere* whether documents might be withheld on the basis that their contents slander, or reflect upon the Parliament, its proceedings or members (*id.* 643-645).

⁶ *Legislation Handbook*, paras 2.57, 2.59.

⁷ M.R.B. cl. 9(6) and p. 74.

⁸ I.D.C. para. 12.8.

⁹ M.R.B. 138; and cases cited *infra* nn. 1Q-14.

¹⁰ *Air Force v. Rose* (1975) 425 U.S. 352, 365-369.

¹¹ Respectively, *Air Force v. Rose*, *ibid*; *Vaughlin v. Rosen* (1975) 523 F. 2d 1136; *Benson v. G.S.A.* (1968) 289 F. Supp. 590, 594, *affirmed* (1969) 415 F. 2d 878; *Lord & Taylor v. Labor* 22 W.H. Cases 1245 (3.9.76). See also Lynch, "Exemption 2" in Marwick n. 11, 22-24 *supra* p. 388.

¹² (1971) 444 F. 2d 21, 24.

¹³ *Hawkes v. I.R.S.* (1972) 467 F. 2d 787, 795, and *affirmed* (1974) 507 F. 2d 481.

¹⁴ Marwick, n. 11, 24 *supra* p. 388 and *supra* n. 17.

¹⁵ M.R.B. cl. 36(f) and pp. 138-140.

¹⁶ I.D.C. paras 12.14-17.

¹⁷ Admittedly, separate legislation aimed specifically at ameliorating corporate secrecy would have more impact—generally, see Nadel, "Corporate Secrecy and Political Accountability" (1975) Public Administration Review 14; Mintz and Cohen, *Power, Inc.* (1976) Part III; and Nader, Green and Seligman, *Taming the Giant Corporation* (1976) Ch. 5.

¹⁸ First Message to Congress (1901), quoted in Nadel, *ibid*.

¹⁹ On this practice in the U.S., see e.g. H. Rep. No. 92-1419, 92d Cong., 2d Sess., 15 (1972); *Honeywell Info. Systems, Inc. v. NASA* D.D.C. No. 76-353, 28.7.76 (confidentiality clause in contract); *Access Reports* Vol. 2, No. 6, 22.3.76, p. 6 (agency agreed to a contract provision that information would remain the sole property of the submitter).

²⁰ *Cf. Hughes Aircraft Co. v. Schlesinger* (1974) 384 F. Supp. 292, 297.

²¹ *National Parks and Conservation Ass'n v. Morton* (1974) 498 F. 2d 765, 770; and Marwick, n. 11, 30-33, *supra* p. 388. *Cf.* the Food and Drug Administration's regulations implementing the FOIA which confer power upon the agency, first, to reject any claim of confidentiality made by a person submitting information to the agency, and second to refuse to defend any court action seeking the disclosure of that information (21 C.F.R. s. 4.44-46, 53). The differently worded U.S. exemption combines both of the I.D.C.'s proposed exemptions into one: "trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential" (5 U.S.C. s. 552(b)(4)).

²² Respectively, *Charles River Park "A", Inc. v. H.U.D.* (1975) 519 F. 2d 935, 943; *Pennzoil Co. v. F.P.C.* 5th Cir. No. 75-2961, 2.7.76. Both were "reverse FOI" cases, as to which see *infra* n. 25.

²³ *Armstrong, supra* n. 25.

²⁴ *Cf. F.C.C. v. Schreiber* (1965) 381 U.S. 279, 295-300 for a criticism to this effect; see also the Environment Protection Agency's regulations which proscribe the discretionary release of exempt business information (40 C.F.R. s. 2.119(b)).

²⁵ M.R.B. cl. 32 and pp. 130-133. The Bill also included a procedure to account for "reverse FOI" cases, where a litigant seeks to enjoin an agency from disclosing information it has supplied to the agency (see cl. 17 and pp. 88-89). It is regrettable that the I.D.C. did not even mention this problem since it has now become a major issue in the U.S.—at least 30 such cases have been decided and another 100 filed, often causing substantial delays in the release of information and causing requestors to join in costly actions (see Clements, "Submitters' Rights to Prevent Agency Disclosure of Confidential Business Information—the

RENVOIS

DE LA PAGE 31A:27 À 31A:53

¹ Par exemple, les tribunaux des États-Unis ont d'abord accepté les arguments selon lesquels les organismes jouissaient d'une discrétion juste leur permettant de sanctionner l'exemption de divulgation de documents non exclus—Waples, «The FOIA: A Seven-Year Assessment» (1974) 74 Columbia Law Review 895, 911-920; annulé dans *Tax Analysts c. IRS* (1974) 505 F. 2° 350, 355. Pour les modifications proposées à l'article 70, voir texte no 63, ci-dessous.

² I.D.C. par. 12.3-4.

³ M.R.B. article 36(o) et pages 52-54, 140. De nombreux cas semblables ont été portés devant les tribunaux américains. (*Halperin, «Exemption 3»,* dans Marwick, di-dessus, n° 11, 25029). L'exemption a en conséquence été modifié en 1976 (I.D.C. par. 12.5; Berner, «The effect of the 1976 amendment to exemption 3 of the FOIA» (1976) 76 Columbia Law Review 1029).

⁴ I.D.C. par. 12.7.

⁵ Odgers, *Australian Senate Practice* (5^e édition, 1976) 504-506. On n'a pas encore établi si l'on peut refuser de divulguer des documents qui constituent une insulte au Parlement, à ses délibérations ou à ses députés. (*id.* 643-645).

⁶ *Legislation Handbook*, par. 2.57, 2.59.

⁷ M.R.B. art. 9(6) et page 74.

⁸ I.D.C. par. 12.8.

⁹ M.R.B. 138; et causes citées ci-dessous n° 10-14.

¹⁰ *Air Force c. Rose* (1975) 425 U.S. 352, 365-369.

¹¹ Respectivement, *Air Force c. Rose*, *ibid*; *Vaughn c. Rosen* (1975) 523 F. 2° 1136; *Benson c. G.S.A.* (1968) 289 F. Supp. 590, 594, confirmé (1969) 415 F. 2° 878; *Lord & Taylor c. Labor*, 22 W.H. Cases 1245 (3/9/76). Voir également Lynch, "Exemption 2" dans Marwick, n° 11, 22-24, ci-dessus, page 388.

¹² (1971) 444 F. 2° 21, 24.

¹³ *Hawkes c. I.R.S.* (1972) 467 F. 2° 787, 795 et confirmé (1974) 507 F. 2° 481.

¹⁴ Marwick, n° 11, 24, ci-dessus, page 388 et n° 17 ci-dessus.

¹⁵ M.R.B. art. 36(f) et pages 138-140.

¹⁶ I.D.C. par. 12.14-17.

¹⁷ Il est généralement admis qu'une loi distincte visant spécifiquement à mieux garantir le secret industriel aurait davantage de répercussions. Voir Nadel: «Corporate Secrecy and Political Accountability» (1975) Public Administration Review 14; Mintz et Cohen, *Power, Inc.* (1976) Partie III; et Nader, Green et Seligman; *Taming the Giant Corporation* (1976) c. 5.

¹⁸ Premier discours au Congrès (1901) cité dans Nadel, *ibid*.

¹⁹ Au sujet de cette pratique aux É.U., voir H. Rep. n° 92-1419, 92^e Congrès, 2^e Session 15 (1972); *Honeywell Info. Systems Inc. c. NASA*, DDC n° 76-353, 28/7/76 (clause de secret incluse dans le contrat); *Access Reports* Vol. 2 n° 6, 22/3/76, page 6 (L'organisme a accepté l'insertion dans le contrat d'une clause prévoyant que les renseignements demeureraient la propriété exclusive de l'informateur).

²⁰ *Of Hughes Aircraft Co. c. Schlesinger* (1974) 384 F. Supp. 292, 297.

²¹ *National Parks and Conservation Ass'n c. Morton* (1974) 498 F. 2° 765, 770; et Marwick n° 11, 30-33, ci-dessus, page 388. Voir les règlements de la Food and Drug Administration établis en vertu de la FOIA qui habilite l'organisme, premièrement, à rejeter toute requête de non divulgation présentée par une personne qui lui fournit des renseignements et, deuxièmement, à refuser d'accueillir toute poursuite en justice qui réclame la divulgation de ces renseignements (21 CFR. art. 4.44-46, 53). Le libellé diffère de l'exemption américaine réunit les deux exemptions proposées par l'I.D.C.: «secrets commerciaux et renseignements d'ordre commercial et financier obtenus confidentiellement d'une personne» (5 U.S.C. art. 552(b)(4)).

²² Respectivement, *Charles River Park «A», Inc. c. H.U.D.* (1975) 519 F. 2° 935, 943; *Pennzoil Co. c. F.P.C.* 5^e Cir. n° 75-2961, 2/7/76. Ces deux cas contestaient la FOI (voir ci-dessous, n° 25)

²³ *Armstrong*, n° 25, ci-dessous.

²⁴ Voir F.C.C. c. *Schreiber* (1965) 381 E.U. 279, 295-300 pour une critique à ce sujet; voir également les règlements de l'Environnement Protection Agency, qui interdisent la divulgation arbitraire de renseignements commerciaux exclus (40 C.F.R. art. 2.119(b)).

²⁵ M.R.B. art. 32 et pages 130-133. Le bill comprenait également une procédure à suivre dans les cas de contestation de la F.O.I. où le requérant cherche à empêcher un organisme de divulguer des renseignements qu'il lui a fournis (voir art. 17 et pages 88-89). Il est regrettable que l'I.D.C. n'ait même pas mentionné ce problème puisque c'est maintenant devenu une question importante aux États-Unis, où au moins 30 cas de ce genre ont été jugés et où 100 actions du même type ont été intentées, causant souvent des retards importants dans la divulgation des renseignements et obligeant les requérants à

Reverse FOIA Lawsuit" (1977) 55 Texas Law Review 587. Unless prohibited by the legislation, a submitter could probably bring a "reverse FOI" action in the Federal Court of Australia arguing that the agency had abused its discretion by deciding to release information that is allegedly confidential and protected by one of the exemptions.

²⁶ M.R.B. cl. 33 and pp. 133-134.

²⁷ I.D.C. paras 12.18-20.

²⁸ See references cited n. 24 *supra* p. 392 and Britain, *Steering the Economy* (1969) 32.

²⁹ M.R.B. cl. 36(a) and pp. 138-139.

³⁰ I.D.C. para. 13.1. The Tribunal would have power to reject the Attorney-General's certificate if it felt the ground of public interest was not made out (*id.* para. 13.4).

³¹ Marwick, n. 11, 39-43 *supra* p. 368.

³² 1968 A.C. 910, 952 *per* Lord Reid; generally, see Pearce, "The Courts and Government Information" (1976) 50 A.L.J. 513.

³³ I.D.C. S. 8 and paras 12.9-13; *cf.* M.R.B., cls 4(4), 34, 36(j) and pp. 62, 134-135, 140.

³⁴ I.D.C. S. 17 and paras 23.10-12.

³⁵ *E.g.* the Socialist Workers Party found that it was the subject of illegal investigations extending over 38 years, in which time 8 million documents were generated. From 1960-1966 its offices were burglarised on an average of once every 3 weeks (*First Principles*, Vol. 2, No. 5, Jan 1977). Further, the discussion that ensued the publication of the *Crossman Diaries* in England, provides an illustration that commentators are concerned more with what such documents reveal about decision making methods than about the political personalities mentioned in the *Diaries*.

³⁶ *Canb. T.* 24.1.76. The reduction was made pursuant to the Public Records Act 1958, s. 5.

³⁷ See references cited *supra* n. 68 and M.R.B. 109-110. The Bill sought to account for some of the special problems the Archives Office would face in handling requests, *id.* cls 4(4), 33(3), 57(c) and p. 60.

³⁸ For facts and figures see M.R.B. pp. 65-66, 68-72, 75-76, 78-79, 90-91, 136.

³⁹ Nader, n. 15 *supra* p. 389.

⁴⁰ I.D.C. para. 1.1.

⁴¹ An appeal to the Tribunal would be possible from most of these discretionary decisions (*id.* para. 21.7), however this hardly justifies or salvages recommendations that are already bad. The powers that are not discussed further are transference of requests (*id.* paras 18.11-16), non-standard documents (*id.* paras 18.18-19), and form of access (*id.* para. 18.17). *Cf.* M.R.B. cls 5, 7. See also provisions in the I.D.C. Report for annual reports and oversight by the Administrative Review Council (paras 23.9, 23.13, 23.14), and *cf.* M.R.B. cls 51, 53 and pp. 142-143.

⁴² More fully discussed in I.D.C. S. 22; M.R.B. 11-12; Hawker, "The Administrative Implications of Freedom of Information Legislation" (1977) *Australian Journal of Public Administration* Vol. 36 p. 168. *Cf.* also that the cost of secret keeping in the U.S. in 1972 was estimated to be \$60-\$80 million (*New York Times* 24.1.72).

⁴³ I.D.C. paras 3.3, 17.6.

⁴⁴ Sen. Rep. No. 89-813, 89th Cong., 1st Sess. (1966); H. Rep. No. 89-1497, 89th Cong., 2d Sess. (1966).

⁴⁵ The I.D.C. said that time limits could be introduced later by regulation (para. 20.3). The M.R.B. included them (cl. 9), but suspended their operation for 6 months (cl. 2).

⁴⁶ H. Rep. No. 92-1419, 92d Cong., 2d Sess., 16 (1972).

⁴⁷ 1974 FOIA Conference, *supra* n. 59, 89.

⁴⁸ I.D.C. para 30.2; *cf.* M.R.B., cl. 9 and pp. 70-78.

⁴⁹ I.D.C. paras 18.4-6.

⁵⁰ 1974 FOIA Conference, *supra* n. 59, 121.

⁵¹ I.D.C. para. 14.4.

⁵² M.R.B. cl. 9(6) and p. 74.

⁵³ I.D.C. paras 18.7-10; *cf.* M.R.B. cl. 5 and pp. 65-66.

⁵⁴ I.D.C. para. 18.8. The U.S. FOIA provides that a request must "reasonably describe" records (5 U.S.C. s. 552(a)(3)). A House Report said a description "would be sufficient if it enabled a professional employee of the agency who was familiar with the subject area of the request to locate the record with a reasonable amount of effort" (H. Rep. No. 93-876, 93d Cong., 2d Sess, 6 (1974)).

participer à des actions coûteuses (voir Clements, «Submitters Rights to Prevent Agency Disclosure of Confidential Business Information—the Reverse FOIA Lawsuit» (1977) 55 Texas Law Review 587. À moins que la loi ne l'en empêche, un requérant pourrait probablement contester la FOI devant la Cour fédérale de l'Australie en alléguant que l'organisme a abusé de son pouvoir discrétionnaire en permettant la divulgation de renseignements qui sont censés être confidentiels et faire l'objet d'une des exemptions.

²⁶ M.R.B. art. 33 et pages 133-134.

²⁷ I.D.C. par. 12.18-20.

²⁸ Voir les références citées ci-dessus, n° 24, page 392, ainsi que Brittan, *Steering the Economy* (1969) 32.

²⁹ M.R.B., art. 36a) et pages 138-139.

³⁰ I.D.C. par. 13.1. Le tribunal aurait le pouvoir de rejeter l'acte du procureur général s'il estimait que l'intérêt public n'a pas été respecté. (*Id.* par. 13.4).

³¹ Marwick, n° 11, 39-43 ci-dessus, page 388.

³² (1968) A.C. 910, 952 *per* Lord Reid; de façon générale, voir Pearce, «The Courts and Government Information» (1976) 50 A.L.S. 513.

³³ I.D.C., Art. 8 et par. 12.9-13; voir M.R.B. art. 4(4), 34, 36 (j.) et pages 62, 134-135, 140.

³⁴ I.D.C., art. 17 et par. 23.10-12.

³⁵ Par exemple, le parti travailliste socialiste a découvert que ce sujet faisait l'objet d'enquêtes illégales depuis 38 ans, période pendant laquelle huit millions de documents avaient été produits. De 1960 à 1966, ses bureaux ont été cambriolés en moyenne toutes les trois semaines (*First Principles*, Vol. 2, No. 5, janvier 1977). De plus, la discussion qui a suivi la publication des *Crossman Diaries* en Angleterre illustre bien le fait que les observateurs se préoccupent beaucoup plus de ce que révèle ces documents au sujet des processus décisionnels que sur les personnalités politiques en cause.

³⁶ *Canb. T.* 24/1/76. Ce délai a été réduit aux termes de la Public Records Act, 1958, art. 5.

³⁷ Voir les renvois cités ci-dessus, n° 68 et le M.R.B. 109-110. Le bill cherchait à tenir compte de certains des problèmes spéciaux auxquels le Bureau des archives aurait à faire face lorsqu'il traiterait les demandes, *id.* art. 4(4), 33(3), 57c) et page 60.

³⁸ Pour les faits et chiffres, voir le M.R.B., pages 65-66, 68, 72, 75-76, 78-79, 90-91, 136.

³⁹ Nader, n° 15, ci-dessus, page 389.

⁴⁰ I.D.C., par. 1.1.

⁴¹ La plupart de ces décisions discrétionnaires pourraient faire l'objet d'un appel au tribunal (*id.* par. 21.7). Toutefois, cela justifie difficilement des recommandations déjà médiocres. Les pouvoirs qui ne sont pas traités plus loin portent sur les transferts de demandes (*id.* par. 18.11-16), les documents exceptionnels (*id.* par. 18.18-19), et la forme d'accès (*id.* par. 18.17). Voir M.R.B. art. 5.7. Voir également les dispositions dans le rapport de l'I.D.C., concernant les rapports annuels ainsi que l'étude de l'Administrative Review Council (par. 23.9, 23.13, 23.14), et M.R.B., art. 51, 53 et pages 142-143.

⁴² Étudié plus en profondeur dans I.D.C., art. 22; M.R.B. 11-12; Hawker, "The Administrative Implications of Freedom of Information Legislation" (1977) *Australian Journal of Public Administration*, vol. 36, page 168. Également, le coût du maintien du secret en 1972 aux États-Unis aurait coûté entre \$60 et \$80 millions (*New York Times*, 24/1/73).

⁴³ I.D.C. par. 3.3, 17.6.

⁴⁴ Sen° Rep. n° 89-813, 89° Congrès, 1ère Session (1966); H. Rep. n° 89-1497, 89° Congrès, 2° Session (1966).

⁴⁵ L'I.D.C. déclarait que des délais pourraient être imposés plus tard par voie de règlement (par. 20.3). Le M.R.B. les a inclus (art. 9), mais les a ensuite suspendus pour une période de six mois (art. 2).

⁴⁶ H. Rep. n° 92-1419, 92° Congrès, 2° Session, 16 (1972).

⁴⁷ 1974 FOIA Conference, n° 59, 89 ci-dessus.

⁴⁸ I.D.C., par. 20.2; Voir M.R.B., art. 9 et pages 70-78.

⁴⁹ I.D.C., par. 18.4-6.

⁵⁰ Conférence FOIA, 1974, n° 59, 121, ci-dessus.

⁵¹ I.D.C., par. 14.4.

⁵² M.R.B., art. 9(6) et page 74.

⁵³ I.D.C. par. 18.7-10; voir M.R.B. art. 5 et pages 65-66.

⁵⁴ I.D.C. par. 18.8. La FOIA américaine stipule qu'une demande doit «décrire raisonnablement» les dossiers (5 U.S.C. art. 552(a). (3). D'après un rapport de la Chambre, une description «serait suffisante si elle permettait à un employé professionnel de l'organisme, qui connaissait l'objet de la demande, de trouver le document sans trop d'efforts» (H. Rep. n° 93-876, 93° Congrès, 2° Session, 6 (1974)).

⁵⁵ I.D.C. para. 18.24. The M.R.B. required inclusion of additional matters (cl. 9(7) and pp. 74-76).

⁵⁶ Report written by Mackinnon for Center for Study of Responsive Law and submitted to Prime Minister Trudeau (1976) 23-24.

⁵⁷ I.D.C. para. 19.3; cf. M.R.B. cl. 10 and pp. 78-82.

⁵⁸ U.S.C. s. 552(a)(4)(A).

⁵⁹ (1976) 1 Rupert 5.

⁶⁰ E.g. *Fitzgibbon v. CIA* D.D.C. No. 76-700, 10.1.77 (Access Reports Vol. 3, No. 2, 25.1.77).

⁶¹ 1974 FOIA Conference, n. 59, 63, 80, 120-122 supra p. 401. Washington Post 25, 26, 27, 28, 29.7.76; Access Reports Vol. 2, No. 15, 9.8.76; New York Times 10.4.77. A Bill was recently introduced into Congress to amend the FOIA to authorise any officer to disclose non-exempt information (H.R. Bill 2528 (1977)). The M.R.B. sought to mandate an administrative scheme for handling requests—cl. 8 and pp. 12-4, 68-70.

⁶² Department Committee on Section 2 of the Official Secrets Act 1911 (1972) Cmnd 5104, Vol. 1, paras 88, 14.

⁶³ M.R.B. 54-56, 146-150; see also Emy, n. 42 supra p. 395, paras 4.57-59.

⁶⁴ I.D.C. S. 21; cf. M.R.B. 83-95.

⁶⁵ Administrative Appeals Tribunal Act 1975, s. 43.

⁶⁶ I.D.C. para. 21.12; cf. M.R.B., cls 19, 20 and pp. 89-92.

⁶⁷ S. Rep. No. 93-854, 93d Cong., 2d Sess., 17-20 (1974).

⁶⁸ Novik and Shattuck, "Attorney Fees and Litigation Costs", in Marwick, n. 11, 77-82 supra p. 388.

⁶⁹ See cases cited n. 63 supra p. 401; *Holly v. Acree* (Access Reports Vol. 2, No. 8, 19.4.76).

⁷⁰ Ellsworth, n. 18, 83 supra p. 390.

⁷¹ E.g. *Open America v. Watergate Special Prosecution Force D.C. Cir.* No. 76-1371, 7.7.76, in which the FBI was given a qualified dispensation from the FOIA's time limits.

⁷² I.D.C. para. 23.8; cf. M.R.B., cl. 21 and pp. 92-95.

⁷³ 1974 Conference, n. 59, 151-152 supra p. 401; Vaughn, "The Sanctions Provision of the FOIA Amendments" (1975) 25 American University Law Review 7.

⁷⁴ Access Reports Vol. 3, No. 1, 11.1.77.

⁷⁵ Mackinnon, n. 56, 24 supra p. 425.

⁷⁶ I.D.C. para. 16.7. The I.D.C. also recommended publication of some descriptive material in the *Commonwealth Directory*—paras 16.1-2; cf. M.R.B. cls 22, 23 and pp. 95-97.

⁷⁷ M.R.B. cls 24, 25, 31(o), (p) and pp. 97-105, 129-130. The M.R.B. also recommended publication of an index of specific types of documents, such as committee reports—cls 27, 28 and pp. 105-106.

⁷⁸ Id. 103, n. 1; *Tax Analysts v. I.R.S.* (1973) 362 F. Supp. 1298, affirmed in part, reversed in part (1974) 505 F. 2d 350.

⁷⁹ I.D.C. para. 16.6

⁸⁰ Id. para. 16.14.

⁸¹ U.S. Courts seem prepared to hold that their comparable records provisions are judicially enforceable—Waples, n. 1, 909 supra p. 412.

⁸² I.D.C. S. 24.

⁸³ Id. paras 3.8, 3.9, 22.8.

⁸⁴ Canadian Access, *The Public's Right to Information Access in the Federal Government* (1977). For a discussion of the Canadian guidelines: McMillan, n. 40 supra, p. 395.

⁸⁵ I.D.C. para. 3.4

⁸⁶ Id. paras 1.5, 1.6, 5.8.

⁸⁷ The departments represented on the I.D.C. were Attorney-General's Prime Minister and Cabinet, Treasury, Defence, Administrative Services, Foreign Affairs, and the Public Service Board (para. 1.1).

⁵⁵ I.D.C. par. 18.24. Le M.R.B. exigeait l'inclusion de cas supplémentaires (art. 9(7) et pages 74-76).

⁵⁶ Rapport rédigé par Mackinnon pour le *Center for Study of Responsive Law* et présenté au premier ministre Trudeau (1976) 23-24.

⁵⁷ I.D.C. art. 19.3; voir M.R.B., art. 10 et pages 78-82.

⁵⁸ § U.S.C. art. 552(a) (4) (A).

⁵⁹ (1976) 1 *Rupert* 5

⁶⁰ Par exemple *Fitzgibbon CIA* D.D.C. n° 76-700, 10/1/77 (Access Reports Vol. 3, n° 2, 25/1/77).

⁶¹ Conférence de la FOIA de 1974, n. 59, 63, 80, 120-122 ci-dessus, page 401. Washington Post 25, 26, 27, 28, 29/7/76; Access Reports Vo. 2, n° 15, 9/8/76; New York Times 10/4/77. Un bill a récemment été présenté au Congrès afin de modifier la FOIA de façon à autoriser n'importe quel fonctionnaire à divulguer des renseignements non protégés (H.R. Bill 2528 (1977)). Le M.R.B. cherchait à mandater un programme administratif de traitement des demandes—art. 8 et pages 12-14, 68-70.

⁶² Departmental Committee on Section 2 of Official Secrets Act 1911 (1972) Cmnd 5104, Vol. 1, par. 88, 14.

⁶³ M.R.B. 54-56, 146-150; voir également Emy, n° 42 ci-dessus, page 395, par. 4.57-59.

⁶⁴ I.D.C. Art. 21; voir M.R.B. 83-95.

⁶⁵ *Administrative Appeals Tribunal Act* 1975, art. 43.

⁶⁶ I.D.C. par. 21.12; voir M.R.B. art. 19, 20 et pages 89-92.

⁶⁷ S. Rep. n° 93-854, 93^e Congrès 2^e Session, 17-20 (1974).

⁶⁸ Novik and Shattuck, «Attorney Fees and Litigation Costs», dans Marwick, n° 11, 77-82, ci-dessus, page 388.

⁶⁹ Voir les affaires citées ci-dessus n° 63, page 401; *Holy c. Acree* (Access Reports vol. 2, n° 8, 19/4/76).

⁷⁰ Ellsworth, n. 18, 83, ci-dessus page 390.

⁷¹ Voir: *Open America c. Watergate Special Prosecution Force D.C. Cir.* n° 76-1371, 7/7/76, dans laquelle on accordait au F.B.I. une dispense justifiée en ce qui concerne les délais fixés par la FOIA.

⁷² I.D.C. par. 23.8; voir: M.R.B. art. 21 et pages 92-95.

⁷³ FOIA Conférence, 1974, n° 59, 51-151-152 ci-dessus, page 401; Vaughn "The Sanctions Provision of the FOIA Amendments" (1975) 25 American University Law Review 7.

⁷⁴ Access Reports Vol. 3, n° 1, 11/1/77.

⁷⁵ Mackinnon, n° 56, 24, ci-dessus, page 425.

⁷⁶ I.D.C. par. 16.7. L'I.D.C. a également recommandé la publication de certains documents descriptifs contenus dans le *Commonwealth Directory*—para. 16. 1-2; voir: M.R.B., art. 22, 23 et pages 95-97.

⁷⁷ M.R.B. art. 24, 25, 31 o), p) et pages 97-105, 129-130. Le M.R.B. a également recommandé la publication d'un répertoire de certains types précis de documents tels que les rapports de comités—art. 27, 28 et pages 105-106.

⁷⁸ Id. 103, n. 1; *Tax Analysts c. I.R.S.* (1973) 362 F. Supp. 1298, confirmé partiellement, réformé partiellement (1974) 505 F. 2^e 350.

⁷⁹ I.D.C. par. 16.6

⁸⁰ Id. par. 16.14.

⁸¹ Les tribunaux américains semblent prêts à reconnaître que les mêmes dispositions judiciaires s'appliquent à leurs dossiers.—Waples, n. 1, 909 ci-dessus, p. 414.

⁸² I.D.C. art. 24

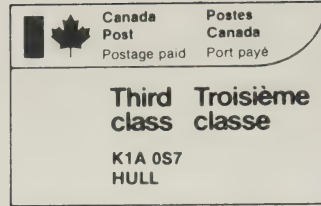
⁸³ Id. par. 318, 319, 22.8

⁸⁴ Canadian Access, *The Public's Right to Information Access in the Federal Government* (1977). Pour une discussion des directives canadiennes voir: McMillan, n. 40 ci-dessus p. 395.

⁸⁵ I.D.C. par. 3.4

⁸⁶ Id. par. 1.5, 1.6, 5.8

⁸⁷ Les ministères représentés à l'I.D.C. étaient ceux du Procureur général, du premier ministre et du Cabinet, le Trésor, la Défense, les Services administratifs, les Affaires étrangères et la Commission de la Fonction publique.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Richard French, Consultant.

M. Richard French, consultant.

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 32

Thursday, June 8, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 32

Le jeudi 8 juin 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

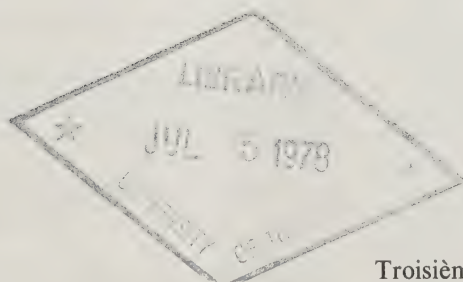
Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Fosey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*) Daudlin
Bécharde Hnatyshyn
Brewin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond
Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (Mme) Leblanc (*Laurier*)
Joyal McKinley—(12)
Lambert
(*Bellechasse*)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 8, 1978

(34)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:18 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Asselin.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Brewin, Mrs. Holt, Messrs. McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered SOR/77-593 Marine Engineer Examination Regulations, amendment, SOR/77-1129 Motor Vehicle Safety Regulations, amendment.

On SOR/74-264 Banff Townsite Zoning Regulations, No. 1, 1974

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Indian and Northern Affairs with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered

SI/77-162—Imported Prefabricated Buildings and Structural Buildings Sections Remission Order, amendment

SOR/77-1070—Federal Labour Intensive Projects Employment Regulations

SOR/77-300—Oshawa Harbour Commissioners By-Laws, amendment

On SOR/74-67 Windsor Harbour Commission General By-Laws

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/78-395, SOR/72-329, Science Education Sets Regulations.

On SOR/76-521, SI/75-58 Automobile Components Remission Order, amendment

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Industry, Trade and Commerce with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered

SOR/77-297—General Load Line Rules, amendment

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 JUIN 1978

(34)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 18, sous la présidence de M. Gerald W. Baldwin (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Asselin.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Brewin, M^{me} Holt, MM. McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972 c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie les DORS/77-593—Règlement sur les examens de mécaniciens de marine Modification, DORS/77-1129—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification.

Quant au DORS/74-264—Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff, n° 1 de 1974

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les

TR/77-162—Décret de remise sur les bâtiments préfabriqués et les éléments porteurs importés—Modification

DORS/77-1070—Règlement sur l'emploi dans le cadre des projets fédéraux mobilisant une importante main-d'œuvre

DORS/77-300—Règlement des commissaires du port d'Oshawa—Modification

Quant au DORS/74-67—Règlement général de la Commission du port de Windsor

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les DORS/78-395, DORS/72-329,—Règlements sur les nécessaires d'expérience scientifique—Modification.

Quant aux DORS/76-521, TR/75-58,—Décret de remise visant les pièces composantes d'automobiles—Modification

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Industrie et du Commerce concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les

DORS/77-297—Règles générales sur les lignes de charge—Modification

SOR/78-304—International Pacific Halibut Convention Regulations

SOR/78-225, 226, 227, 228, 229, 230, 231,—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1976, amendments

SOR/78-313—Hog Carcass Grading Regulations

SOR/76-232—Olympic Lottery Regulations, amendment

SOR/76-403—Proclaiming the Act applicable to Loto Canada Inc.

SOR/76-376—Schedule C to the Act, amendment

SOR/76-487—Proclaiming that the Act Ceases to Apply to Loto Canada Inc.

SI/77-134—Designating the Hon. Iona Campagnolo as Appropriate Minister with Respect to Loto Canada Inc.

SOR/76-364—National Lottery Regulations

SOR/77-521—National Lottery Regulations, amendment

SOR/77-668—National Lottery Regulations, amendment

On SOR/78-145 Protection of Personal Information Regulations

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond with the Canadian Human Rights Commission with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered

SOR/78-157—Immigration Security and Intelligence Data Bank, No. 4200, Exemption Order

SOR/78-158—Lookout Index System No. 4205, Exemption Order

SOR/78-161—Taxation Management Audit Departmental Operations and Staff Matters Bank, No. 15815, Exemption Order

SOR/78-162—Taxation Competent Authority Cases, No. 15650, Exemption Order

SOR/78-163—Tax Evasion and Avoidance Cases, No. 15662, Exemption Order

SOR/78-184—Customs and Excise Investigations, No. 15240, Exemption Order

SOR/78-185—Customs Intelligence Files, No. 15235, Exemption Order

SOR/78-188—Security Services, No. 23840, Exemption Order

SOR/78-194—Intelligence Respecting Threats to Institutional Security, No. 23245, Exemption Order

SOR/78-193—Inmate Special (Security) No. 23250, Exemption Order

DORS/78-304—Règlement de la Convention internationale du flétan du Pacifique

DORS/78-225, 226, 227, 228, 229, 230, 231—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1976—Modifications

DORS/78-313—Règlement sur le classement des carcasses (porc)

DORS/76-232—Règlement sur la loterie olympique—Modification

DORS/76-403—Proclamant la Loi applicable à Loto Canada Inc.

DORS/76-376—Annexe C de la Loi—Modification

DORS/76-487—Proclamant que la Loi cessera de s'appliquer à Loto Canada Inc.

TR/77—134—Désignation de l'honorable Iona Campagnolo comme ministre compétent de Loto Canada Inc.

DORS/76-364—Règlement sur la loterie nationale

DORS/77-521—Règlement sur la loterie nationale—Modification

DORS/77-668—Règlement sur la loterie nationale—Modification

Quant au DORS/78-145—Règlement sur la protection des renseignements personnels

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec la Commission canadienne des droits de l'homme concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les

DORS/78-157—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Immigration—Sécurité et renseignement, n° 4200)

DORS/78-158—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Système de signalement n° 4205)

DORS/78-161—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Personnel de l'impôt—Vérification et autres questions, n° 15815)

DORS/78-162—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Cas d'impôt relevant du ministère, n° 15650)

DORS/78-163—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Évasion et évitement fiscaux—Cas individuel, n° 15662)

DORS/78-184—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Douanes et accise—Enquêtes, n° 15240)

DORS/78-185—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Douanes—Renseignements, n° 15235)

DORS/78-188—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Services de la sécurité, n° 23840)

DORS/78-194—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Sécurité institutionnelle—Renseignement sur menaces, n° 23245)

DORS/78-193—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Sécurité—Détenu spécial, n° 23250)

- SOR/78-192—Intelligence (Security) No. 23255, Exemption Order
- SOR/78-191—Investigations (Security) No. 23260, Exemption Order
- SOR/78-189—Criminal Operational Intelligence Files, No. 23815, Exemption Order
- SOR/78-187—Protection of Personnel and Government Property, No. 23845, Exemption Order
- SOR/78-190—Enquiries (Security) No. 23265, Exemption Order
- SOR/78-183—Legal Files (Prosecution and extradition matters), No. 11010, Exemption Order
- SOR/78-159—Military Police Case Files, No. 13697, Exemption Order
- SOR/78-160—Personnel Security Investigation Files, No. 13695, Exemption Order
- SOR/78-186—Security and Intelligence Information Files, No. 17000, Exemption Order
- SI/78-33—Designating the President of the Treasury Board as Minister for Purposes of Certain Sections of the Act
- SI/78-1—Hardboard Panel Remission Order
- SI/78-3—Certain Sections of the Act Proclaimed in Force December 1, 1977.
- SI/78-4—Proclaimed in Force December 1, 1977
- SI/78-5—Certain Sections of the Act Proclaimed in Force December 4, 1977
- SI/78-7—Proclamation Giving Notice of Coming into Force Canada-Dominion Republic Convention Respecting Taxes on Income and Capital
- SI/78-8—Proclamation Giving Notice of Coming into Force Canada-Republic of Singapore Convention Respecting Taxes on Income
- SI/78-9—Proclaimed in Force March 31, 1978
- SI/78-10—Section 17 of the Act Proclaimed in Force January 16, 1978
- SI/78-13—Shirting Fabrics Remission Order, amendment
- SI/78-14—Province of Quebec Designated Area Order No. 3
- SOR/77-1028—Work Sharing Benefits, 1977 and 1978, Order
- SOR/78-20—Provisional Investment Valuation Reserve Regulations (Foreign Companies)
- SOR/78-30—National Harbours Board Operating By-law, amendment
- SOR/78-31—Pacific Tariff of Harbour Dues, amendment
- SOR/78-32—Pacific Terminal Tariff By-Law, amendment
- DORS/78-192—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Sécurité—Renseignements, n° 23255)
- DORS/78-191—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Sécurité—Enquêtes, n° 23260)
- DORS/78-189—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Activités criminelles Documentation, n° 23815)
- DORS/78-187—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Personnel et biens de Couronne—protection, n° 23845)
- DORS/78-190—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Sécurité—Demandes de renseignements, n° 23265)
- DORS/78-183—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Dossiers juridiques—Questions de Poursuite et d'extradition, n° 11010)
- DORS/78-159—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Police militaire—Policiers, n° 13697)
- DORS/78-160—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Sécurité du personnel—Enquêtes, n° 13695)
- DORS/78-186—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Sécurité—Documentation n° 17000)
- TR/78-33—Désignation du président du conseil du Trésor comme ministre aux fins de certains articles de la Loi
- TR/78-1—Décret de remise sur les planches murales
- TR/78-3—Certains articles de la Loi proclamés en vigueur le 1^{er} décembre 1977.
- TR/78-4—Proclamée en vigueur le 1^{er} décembre 1977
- TR/78-5—Certains articles de la Loi proclamés en vigueur le 4 décembre 1977
- TR/78-7—Proclamation avisant l'entrée en vigueur de la Convention Canada-République Dominicaine à l'égard de l'impôt sur le revenu et sur la fortune
- TR/78-8—Proclamation avisant l'entrée en vigueur de la Convention Canada-République de Singapour à l'égard de l'impôt.
- TR/78-9—Proclamée en vigueur le 31 mars 1978.
- TR/78-10—Article 17 de la Loi proclamée en vigueur le 16 janvier 1978.
- TR/78-13—Décret de remise à l'égard des tissus pour chemises—Modification.
- TR/78-14—Décret de désignation de zones pour prêt d'habitation dans la province de Québec (n° 3).
- DORS/77-1028—Ordonnance sur les prestations pour travail partagé, 1977 et 1978.
- DORS/78-20—Règlement provisoire relatif aux réserves pour fluctuation de la valeur des placements (compagnies étrangères)
- DORS/78-30—Règlement d'exploitation du Conseil des ports nationaux—Modification.
- DORS/78-31—Tarif des droits de port région du Pacifique—Modification.
- DORS/78-32—Tarif des droits de terminal du Pacifique—Modification.

- SOR/78-45—Hull Construction Regulations, amendment
- SOR/78-47—Alberta and Southern Gas Co. Ltd.—Pan-Alberta Gas Ltd. (Worsley/Gordondale) Export Price Order
- SOR/78-48—Many Islands (Canada) Limited—Many Islands Limited Purchase Agreement Natural Gas Pricing Order
- SOR/78-49—Alberta and Southern Gas Co. Ltd. (Worsley/Gordondale) Export Price Order
- SOR/78-50—Wharfage Charges Tariff By-law, amendment
- SOR/78-57—Potato Stabilization Regulations
- SOR/78-59—Tariff of Charges for Exported Oil Other than Oil Products Order, amendment
- SOR/78-65—Food and Drug Regulations, amendment
- SOR/78-66—Hospital Insurance (Outside Canada) Regulations, amendment
- SOR/78-70—Work Sharing Benefits, 1977 and 1978, Order, amendment
- SOR/78-72—Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendment
- SOR/78-76—Canadian Wheat Board Regulations, amendment
- SOR/78-77—Crew Accommodation Regulations, amendment
- SOR/78-81—Motor Vehicle Safety Regulations, amendment
- Counsel to the Committee answered questions.
- The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.
- At 12:20 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.
- DORS/78-45—Règlement sur la construction des coques—Modification.
- DORS/78-47—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (Alberta and Southern Gas Co. Ltd.—Pan-Alberta Gas Ltd., Worsley/Gordondale)
- DORS/78-48—Ordonnance sur le prix d'achat de gaz naturel (Many Islands (ada) Limited—Many Islands Limited)
- DORS/78-49—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (Alberta and Southern Gas Co. Ltd.—Worsley Gordondale).
- DORS/78-50—Tarif des droits de quai—Modification.
- DORS/78-57—Règlement sur la stabilisation du prix des pommes de terre.
- DORS/78-59—Décret du tarif des redevances sur le pétrole exporté (les produits pétroliers exceptés)—Modification.
- DORS/78-65—Règlements sur les aliments et drogues—Modification.
- DORS/78-66—Règlement sur l'assurance hospitalisation (hors du Canada)—Modification.
- DORS/78-70—Ordonnance sur les prestations pour travail partagé, 1977 et 1978—Modification.
- DORS/78-72—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modification.
- DORS/78-76—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification.
- DORS/78-77—Règlement sur le logement de l'équipage—Modification.
- DORS/78-81—Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile—Modification.
- Le conseiller du Comité répond aux questions.
- Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires émis par le Conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.
- A 12 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité
 Jacques Lahaie
Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 8, 1978

• 1116

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Gentlemen, we have a quorum for hearing evidence and doing business.

Before I proceed with the normal business, may I tell you that the Co-Chairman has to be in Calgary to make a speech, and another one in Sarnia, so he will not be here. But he asked me to tell the meeting, and have it on record, that he had received letters supporting the Canadian Association of University Teachers brief on freedom of information from the Carleton University Academic Staff Association, the University of Windsor Faculty Association, and the McGill University Faculty Association, and had filed them with the Clerk. Those letters are supporting the brief put in by the university people.

Finally, I just received a letter, a copy of which I think went also to the Co-Chairman, from the Consumers' Association of Canada. I will not read it all, it is two full pages. It appears over the signature of T. Gregory Kane, who is General Counsel for the Consumers' Association of Canada. In it they say that they endorse the positions presented by organizations such as the Canadian Bar Association, Access, and Sunshine, in respect to freedom of information. They did not send a brief because they thought it would be repetitious, but they want to go on record as supporting that stand. So, if I have your approval, I would have that appended to the *Minutes* and made available—and also those that Senator Forsey wrote.

Here are two more handed to me by our Clerk. One is from the Computer Science Association, which also takes the same general position, and the Carleton University one, the one the Senator, our Co-Chairman, has referred to. We will have those also appended to the *Minutes*. Thank you.

Turning to the business in hand, the first item, if I am correct, is—I may have got these out of order; correct me, Mr. Clerk, if I go wrong—SOR/77-593—Marine Engineer Examination Regulations, amendment, which was before the Committee on February 23, 1978. To be printed is a letter of March 1, 1978, from Counsel to Mr. Cameron, Department of Transport, and a letter of May 8, 1978, from Mr. Cameron to Mr. Eglington. The other documents have already been printed.

March 1, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
OTTAWA.

Re: SOR/77-593, Marine Engineer Examination
Regulations, amendment

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 8 juin 1978

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Messieurs, nous avons réuni le quorum pour entendre les témoignages et entamer nos travaux.

Avant de commencer, permettez-moi de vous signaler que le coprésident ne sera pas présent vu qu'il doit prononcer un discours à Calgary et un autre à Sarnia. Il m'a demandé de dire aux membres et de consigner au compte rendu qu'il avait reçu des lettres d'appui au mémoire sur la liberté de l'information que nous a présenté l'Association canadienne des professeurs d'université émanant de la Carleton University Academic Staff Association, de la University of Windsor Faculty Association et de la McGill University Faculty Association. Ces lettres ont été remises aux greffiers. Il s'agit de lettres d'appui au mémoire des universitaires cités ci-dessus.

Finalement, l'Association des consommateurs du Canada m'a envoyé une lettre dont un exemplaire a je pense été également envoyé à l'autre coprésident. Je ne vais pas la lire en entier vu qu'il s'agit d'une lettre de deux pages. Elle porte la signature de M. T. Gregory Kane, conseiller juridique de l'Association des consommateurs du Canada. L'Association appuie l'Association du Barreau canadien et Access and Sunshine pour leurs mémoires à propos de la liberté de l'information. L'association n'a pas envoyé de mémoire car elle estime qu'il ne ferait que répéter ce qui est contenu dans les autres mémoires qui ont été déposés devant nous mais elle veut que l'on consigne au compte rendu le fait qu'elle appuie les associations précitées. Avec votre accord, je demande donc que ces documents soient annexés au compte rendu de nos délibérations... ainsi que ceux du sénateur Forsey.

En voici deux autres que me donne le greffier. L'une émane de la Computer Science Association qui a adopté la même position et l'autre émane de l'université Carleton, il s'agit de celle à laquelle l'autre coprésident a fait allusion. Ces lettres seront également annexées au compte rendu de nos délibérations. Je vous remercie.

Pour en revenir à nos travaux, si je ne me trompe pas, monsieur le greffier n'hésitez pas à me reprendre au cas où je me tromperais dans l'ordre des documents... Tout d'abord donc, DORS/77-593, Règlement sur les examens de mécanicien de marine, modification, soumis au Comité le 23 février 1978. A imprimer, une lettre datée du 1er mars 1978 du conseiller juridique à M. Cameron, ministère des Transports et une lettre datée du 8 mai 1978 de M. Cameron à M. Eglington. Les autres documents ont déjà été imprimés.

Le 1^{er} mars 1978

S. D. Cameron
Premier sous-ministre adjoint principal
Ministère des Transports
Ottawa

Objet: DORS/77-593, Règlement sur les examens de
mécaniciens de marine—Modification

[Text]

Dear Mr. Cameron:

I refer to Mr. Scott's letter of 4th October 1977 to Mr. Massey which was considered by the Committee on Thursday last, 23rd ultimo. The Committee is grateful for the extensive explanations and documentation furnished by Mr. Scott concerning the new sections 2(a.1) and (3.1) of the above Regulations.

The Committee appreciates that the new section 3.1(1) is a regulation as to the qualifications of applicants. However, since it is clear that criteria governing the Director's approval of a marine duties training course do exist, the Committee considers that they should be included in the Regulations.

Section 3.1(2) confers on the Director a discretionary power to exempt a candidate from the requirements of section 3.1(1) if, in the Director's opinion, the requisite training facilities are not available in the candidate's area. Mr. Scott's letter sets out the background to this amendment in considerable detail. Clearly the well-intentioned actions of the Department of Transport itself have created an administrative problem. The taking of those actions is a matter of policy. What is of concern to the Committee is whether the means used to cope with that administrative problem are *intra vires*. That is to say, is the conferring of a discretionary power to make regulations for the conduct of examinations or as to the qualifications of applicants who are to be examined? The subsidiary question arises as to whether, given the extensive rulings within the Department, as set out in Mr. Scott's letter, the discretion, even if valid, could not be controlled by including the relevant criteria in section 3.1 of the Regulations.

To give the Director a power to waive the qualification requirement or to continue to insist upon it, even if he is of the opinion that the training facilities are unavailable, is to sub-delegate to him the power to set one of the qualifications to be required of a candidate, a qualification which is a *sine qua non* of the candidate getting a certificate. Thus, in an essential area, the Governor in Council has delivered the regulation-making power into the hands of the Director who has discretionary power on an *ad hoc* basis to decide who shall qualify without possessing a certificate and who shall not. The legislative power of the Governor in Council has purportedly been turned into an administrative discretion in the Director, which is invalid and *ultra vires*, unless the conditions by which the Director is to govern his discretion are set out in the regulations. Those conditions clearly exist, for they are set out in Mr. Scott's letter and in the Committee's view should be included in section 3.1 of the Regulations.

In this connection, I am instructed to draw to your attention paragraph 12 of the First Special Report from the Joint Committee on Statutory Instruments of the United Kingdom Parliament (Session 1977-78). That paragraph reads as follows:

"12. The Committee fully appreciate that the justification for the granting of delegated legislative powers is to

[Translation]

Monsieur,

Je vous écris au sujet de la lettre adressée le 4 octobre 1977 à M. Massey, signée par M. Scott et étudiée par le Comité jeudi dernier, soit le 23 du mois précédent. Le Comité est très reconnaissant envers M. Scott de lui avoir donné des explications détaillées et une abondante documentation relativement aux nouveaux articles 2(a.1) et (3.1) du règlement en titre.

Le Comité reconnaît que le nouvel article 3.1(1) est un règlement portant sur l'admissibilité des candidats. Toutefois, puisque, selon toute évidence il existe des critères selon lesquels le directeur doit approuver le cours d'urgence en mer, le Comité estime que le règlement devrait faire état de ces critères.

L'article 3.1(2) donne au directeur le pouvoir discrétionnaire d'exempter un candidat des exigences de l'article 3.1(1) si, à son avis, les installations de formation lui permettant d'obtenir un certificat ne sont pas disponibles dans le secteur où aura lieu l'examen. La lettre de M. Scott explique en détail les divers aspects de cette modification. De toute évidence, les mesures bien intentionnées prises par le ministère des Transports ont elles-mêmes créé un problème d'ordre administratif. La prise de ces mesures est une question de politique. Le Comité se demande si les moyens employés pour régler ce problème d'ordre administratif sont *intra vires*. C'est-à-dire, est-ce que le fait de donner à quelqu'un le pouvoir discrétionnaire d'exempter un candidat de passer un examen constitue une application valable du pouvoir légal de faire des règlements sur la tenue d'examens ou sur l'admissibilité des candidats qui devront passer un examen? Une question corollaire se pose: compte tenu, comme l'a signalé la lettre de M. Scott, des règlements détaillés qui existent au sein du ministère, ce pouvoir discrétionnaire, même s'il était valable, ne pourrait-il pas être contrôlé par l'adoption des critères utiles à l'article 3.1 du règlement?

Accorder à un directeur le pouvoir de dispenser d'une exigence d'admissibilité ou d'insister qu'on s'y soumette, même s'il est d'avis que les installations de formation sont inexistantes, équivaut à une sous-délégation de pouvoirs lui permettant d'établir une des conditions d'admissibilité exigées du candidat, une condition sans laquelle le candidat n'obtiendra pas le certificat. Ainsi, dans un domaine important le gouverneur en conseil a délégué le pouvoir de réglementation à un directeur qui est habilité dans des cas individuels, à décider qui sera admissible sans détenir de certificat et qui ne le sera pas. Le pouvoir législatif du gouverneur en conseil a apparemment été transformé en pouvoir discrétionnaire administratif confié au directeur, ce qui est invalide et *ultra vires* à moins que le règlement définisse les conditions sur lesquelles repose la décision du directeur. Ces conditions existent de toute évidence puisque la lettre de M. Scott en fait état et le comité estime qu'elles devraient être introduites dans l'article 3.1 du règlement.

A ce sujet, on m'a demandé d'attirer votre attention sur le paragraphe 12 du 1^{er} rapport spécial du comité mixte des textes réglementaires du Parlement du Royaume-Uni (session 1977-1978). Voici le contenu du paragraphe:

«12. Le comité reconnaît que l'argument en faveur de la délégation des pouvoirs législatifs est d'éviter d'inscrire

[Texte]

remove subsidiary or procedural details from the Statute Book and to afford to the Executive flexibility and the ability to alter detailed provisions to fit changing circumstances, without the need to enact a new Statute. The corollary of this, however, must be that the delegated legislation itself should be detailed, specific and self-explanatory and should not depend on the exercise of ministerial or departmental discretion unless provision to that effect is expressly contained in the enabling Statute. Circulars explaining or amplifying the contents of either primary or delegated legislation can be very useful to the general public and to the administrators. But the Committee hope that Parliament will condemn subordinate legislation by Departmental Circular when Parliament has itself passed a parent Act which requires such legislation to be by statutory instrument."

The Committee is also anxious about two other features of the new section 3.1. First, section 3.1(2) may mean that a candidate may be exempted even if he lives in an area where a course is offered, if he is to be examined in another area where an approved course is not offered.

However, I take it from a reference to Mr. Scott's letter and the attached map that such a happening is not probable, perhaps not even possible.

Secondly, the Committee was struck by the balkanization of the country into areas in some of which the course certificate is required but in others not. The Committee wishes to know why "qualifications" should not be uniform for all, right across the country. Evidently something beyond Mr. Scott's third paragraph is required by way of explanation. However, I do not take the Committee's point to go to the bare validity of setting different qualifications in different places.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

May 8, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re SOR/77-593, Marine Engineer Examination
Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 1, 1978 with regard to the amendment to the Marine Engineer Examination Regulations.

[Traduction]

dans le texte de la loi des détails d'importance secondaire ou de procédure et d'accorder au directeur une certaine souplesse et un moyen de modifier les dispositions détaillées, pour tenir compte des circonstances changeantes, sans qu'il y ait besoin d'adopter une nouvelle loi. Il s'ensuit, toutefois, que les pouvoirs accordés devraient être énoncés de façon détaillée, précise et évidente, sans pour autant être assujettis à la discrétion ministérielle à moins que la loi ne l'exprime clairement. Des lettres circulaires exposant ou développant le contenu de ce pouvoir primaire ou délégué pourraient être très utiles au public et à l'administration. Mais le comité espère que le Parlement n'approuvera pas l'adoption de mesures subordonnées par l'entremise de circulaires ministérielles dans le cas où le Parlement a lui-même adopté une loi-maîtresse selon laquelle toute mesure semblable doit être adoptée par texte réglementaire». (traduction)

Le Comité se préoccupe également de deux autres caractéristiques du nouvel article 3.1. En premier lieu, selon l'article 3.1(2), un candidat pourrait être exempté même s'il réside dans un secteur où le cours est dispensé, si la candidature doit être considérée dans un autre secteur où un cours approuvé n'est pas offert.

Toutefois, selon la lettre de M. Scott, et selon la carte en annexe, il est peu probable, voire impossible que cette situation se matérialise.

Deuxièmement, le comité a été frappé du fait que le pays était morcelé en secteurs où un certificat est requis et, en secteurs où il ne l'est pas. Le comité voudrait savoir pourquoi les conditions d'admissibilité ne seraient pas les mêmes dans tout le pays. Il est évident que le troisième paragraphe de la lettre de M. Scott ne saurait constituer une explication satisfaisante. Néanmoins je ne crois pas que les préoccupations du Comité concernent la stricte validité d'établir des conditions d'admissibilité différentes, selon les secteurs.

Veuillez accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 8 mai 1978

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes
réglementaires
du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-593, Règlement sur les examens de
mécaniciens de marine—Modification

Monsieur,

Par la présente répondre à votre lettre du 1^{er} mars 1978 portant sur la modification du règlement susmentionné.

[Text]

The Committee's point with regard to the Director's discretionary powers in subsection 3.1(2) is taken particularly with regard to the extract from the First Special Report of the U.K. Joint Committee on Statutory Instruments. It may be that the expression "in his opinion" should not have been used. The intent of the author was that the Director would form his opinion as to whether such facilities were available by determining whether a facility had been approved in that area. It is proposed to amend the regulation accordingly to read:

"Subsection (1) does not apply in the case of a candidate to be examined in a Coast Guard Region where approved training facilities are not available."

You ask for a further explanation of the third paragraph of Mr. Scott's letter as to why qualifications should not be uniform for all candidates. The responsibility for the administration and instruction of the courses in question rests with the provincial governments. The involvement of the federal government is limited to the provision of facilities and equipment to be used in connection with the courses. The provincial governments of the Atlantic provinces, and to a limited extent, the government of British Columbia offer Marine Emergency Duties Courses but the governments of Quebec and Ontario do not. Negotiations with the departments of Education of British Columbia, Ontario and Quebec have been under way for some time and it is expected that within the next two years full courses will be available in each area where examinations are conducted. When the courses are available in every area, subsection 3.1(2) of the regulations will become redundant.

As Mr. Scott mentioned in his letter, it has been agreed with both management and labour unions of the marine industry that attendance of the course should be required whenever it is available. There have been several casualties in recent years which might have been avoided or have been less serious had members of the crew attended the Marine Emergency Duties Course.

I trust that this letter will clarify the situation and will be satisfactory to the Committee.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Are there any comments from the Committee before I call on Counsel, or would you like to get Counsel's views on that? I think it is fairly simple.

Mr. Robinson: I wonder if they found anything in the criteria that was objectionable. There is no note made with regard to that. That would be my first question.

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, the fact that they are willing to amend the regulation to get rid of the subjective element, to get rid of the director's opinion, means that the criteria are no longer necessary. It will now be plain matter of fact as to whether or not the training facilities are available.

[Translation]

La remarque du Comité relative aux pouvoirs discrétionnaires du Directeur prévus à l'alinéa 3.1(2), est soulevée dans le contexte de l'extrait du premier rapport spécial du Comité mixte britannique sur les textes réglementaires. L'expression «à son avis» n'aurait peut-être pas dû être employée. Pour l'auteur, le Directeur devait former son opinion sur la disponibilité de telles installations en déterminant si on en avait approuvé dans le secteur. On propose de modifier le règlement de la façon suivante:

«Le paragraphe (1) ne s'applique pas lorsque le candidat doit être examiné dans une région de la garde côtière où des installations de formation approuvées ne sont pas disponibles».

Vous demandez une explication complémentaire au sujet du troisième paragraphe de la lettre de M. Scott quant à savoir pourquoi les qualifications exigées ne devraient pas être identiques pour tous les candidats. La responsabilité des cours en cause incombe aux gouvernements provinciaux. La participation du gouvernement fédéral se borne à fournir les installations et le matériel qui seront utilisés dans le cadre des cours. Les gouvernements provinciaux des Provinces atlantiques, et dans une certaine mesure le gouvernement de la Colombie-Britannique, dispensent des cours d'urgence en mer, contrairement aux gouvernements du Québec ou de l'Ontario. Des négociations avec les ministères de l'éducation de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec sont en train depuis déjà quelque temps et l'on s'attend à ce que dans les deux années à venir, des cours complets soient disponibles dans les secteurs où l'on procèdera à des examens. Lorsque ces cours seront disponibles, l'alinéa 3.1(2) des règlements n'aura plus de raison d'être.

Comme M. Scott l'a mentionné dans sa lettre, il a été convenu par la direction et les syndicats de la marine que la participation aux cours devrait être obligatoire lorsqu'ils existent. En effet, on a pu déplorer au cours des dernières années plusieurs accidents qui auraient parfaitement pu être évités, ou à tout le moins être moins graves si les membres d'équipage avaient suivi les cours d'urgence en mer.

Dans l'espoir que cette lettre éclaircira un peu la situation et qu'elle recevra l'approbation du Comité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal.

Le coprésident (M. Baldwin): Certains membres du Comité veulent-ils faire des remarques avant que je donne la parole au conseiller juridique? Voulez-vous avoir l'opinion du conseiller juridique à ce propos? Je pense que la question est assez simple.

M. Robinson: Je me demande si l'on a estimé qu'il y avait lieu de remettre les critères en question. Rien n'est dit à ce propos. Ce sera ma première question.

M. Eglington: Monsieur Robinson, le fait que l'on est prêt à modifier le règlement afin de se débarrasser de cet élément à caractère subjectif, afin de ne plus avoir à recourir à l'opinion du directeur signifie que le critère n'est plus nécessaire. L'accès aux installations de formation sera maintenant tout à fait

[Texte]

So as long as the regulations are amended, as promised, that will dispose of that question.

The other question related to the Committee's fear about balkanizing the country, having different requirements in different areas. I think the explanation that has been given of that is quite rational.

Mr. Robinson: What about the extent to which the director may use his discretion being limited? Do you accept this explanation?

• 1120

Mr. Eglington: There will not be any discretion any more.

Mr. Robinson: There will not be any necessity for it.

Mr. Eglington: So, that will be the end of it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Okay. Christians one, lions, no score. SOR/77-1129—Motor Vehicle Safety Regulations. Sorry.

Mr. Robinson: Just a minute. There is other information. I do not know whether you wanted to print the criteria of SOR/77-593.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am going on the assumption, but Counsel can correct me if I am wrong, that they have been printed.

Mr. Eglington: Yes, they were before the Committee on another occasion and the criteria were then before the Committee and what is subsequent in that appearance is that it was March 1 and not May 8.

Mr. Robinson: Can I assume that our Counsel is satisfied with all the queries that have been raised?

Mr. Eglington: Yes.

Mr. Robinson: Oh, all right then.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/77-1129. That is number two, Monsieur Béchar; that is the second one on the list.

Mr. Béchar: Excuse me, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No; thank you for coming.

Mr. Béchar: I had to chair the Committee on Fisheries and Forestry.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Right. At the present time, it is a very important committee, I understand.

Mr. Béchar: It is.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Motor Vehicle Safety Regulations, amendment. This was before the Committee on April 6, 1978. To be printed: documents since then, a letter dated April 10, 1978 from Counsel, Miss Mayrand, to Mr. Cameron. A letter undated from Mr. Cameron to Miss Mayrand to be printed now.

April 10, 1978

Mr. S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,

[Traduction]

simple. Si les règlements sont modifiés, comme on l'a promis, la question sera réglée.

D'autre part, le Comité a craint une balkanisation du pays, que les exigences ne soient pas les mêmes pour toutes les régions. Je pense que l'explication donnée est tout à fait rationnelle.

M. Robinson: Acceptez-vous l'explication qui a été donnée à propos des pouvoir discrétionnaires du directeur?

M. Eglington: Il n'y aura plus de pouvoirs discrétionnaires.

M. Robinson: Ils ne seront plus nécessaires.

M. Eglington: Ainsi, la question est réglée.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien. Chrétiens: un; Lions: zéro. DORS/77-1129, Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles... Je vous prie de m'excuser.

M. Robinson: Un instant. Il y a d'autres indications. Je ne sais si vous voulez faire imprimer les critères correspondant au DORS/77-593.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pensais que cela avait été fait mais peut-être le conseiller juridique pourra-t-il me reprendre?

M. Eglington: Oui, le Comité en a été saisi à une autre occasion, c'était le premier mars et non le 8 mai.

M. Robinson: Je suppose donc que le conseiller juridique est satisfait des réponses qui ont été données à toutes les questions posées?

M. Eglington: Oui.

M. Robinson: Alors c'est parfait.

Le coprésident (M. Baldwin): DORS/77-1129. Numéro deux, M. Béchar, le deuxième sur la liste.

M. Béchar: Veuillez m'excuser, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Non; je vous remercie d'être venu.

M. Béchar: Je présidais le comité des pêches et des forêts.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien. Je crois savoir qu'il s'agit d'un comité très important à l'heure actuelle.

M. Béchar: Bien sûr.

Le coprésident (M. Baldwin): Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification. Soumis au Comité le 6 avril 1978. A imprimer: une lettre en date du 10 avril 1978 de notre conseiller juridique M^{lle} Mayrand à M. Cameron, et une lettre sans date de M. Cameron à M^{lle} Mayrand.

Le 10 avril 1978

M. S. D. Cameron
Premier sous-ministre adjoint principal
Ministère des Transports

[Text]

OTTAWA.

Re: SOR/77-1129, Motor Vehicle Safety Regulations,
amendment

Dear Mr. Cameron:

This amendment to the Motor Vehicle Safety Regulations was before the Joint committee on April 6, with the attached comment.

Could you let the Committee know if there are reasons for the enumeration as it is drafted in the English text or if it is simply a question of style of drafting.

Yours sincerely,

L. Mayrand

Miss L. Mayrand,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-1129, Motor Vehicle Safety Regulations,
amendment

Dear Miss Mayrand:

In reply to your letter of April 10, 1978, the difference between the French and English versions of the amendment to section 12(3) arose in the Privy Council Office.

Identical French and English drafts were proposed to the Privy Council Office, and both were changed to their two final forms.

Transport Canada has no objection to the differences since we understand the effective result in both languages to be identical.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is there any comment, any question on that from anybody in the Committee?

Mr. Robinson: Can I ask for clarification of the French and the English, in accordance with our Counsel's comments.

Miss Mayrand: In French in my letter I asked the department if there were reasons for the enumeration of the corresponding section as drafted in English because there was not such an enumeration in French. In fact they told me that there were no specific reasons and that in their eyes the two versions were equivalent, meant the same thing, and they were satisfied with it and I am.

[Translation]

OTTAWA

Objet: DORS/77-1129, Règlement sur la sécurité des
véhicules automobiles—Modification

Monsieur,

Le Comité mixte fut saisi le 6 avril du présent amendement au Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles ainsi que du commentaire ci-joint.

Pourriez-vous le cas échéant, faire part au Comité des raisons de l'articulation de la façon de procéder dans la version anglaise ou lui faire savoir s'il s'agit simplement d'une question de style de rédaction.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L. Mayrand

Mademoiselle L. Mayrand,
Avocat,
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres textes
réglementaires,
a/s du Sénat,
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-1129, Règlement sur la sécurité des
véhicules automobiles—Modification

Mademoiselle,

Suite à votre lettre du 10 avril 1978, je tiens à vous informer que la question de la différence entre les versions anglaises et françaises de la modification apportée au paragraphe 12(3) a été soulevée au Bureau du Conseil privé.

Des textes identiques ont été proposés au Bureau en question et ils ont été remaniés avant d'être présentés dans leur version finale.

Transport-Canada ne voit aucune objection à ces différences puisque le résultat concret dans les deux langues est le même.

Veuillez agréer, Mademoiselle, mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint
principal
S.D. Cameron

Le coprésident (M. Baldwin): Les membres du Comité ont-ils des questions à poser ou des commentaires à faire?

M. Robinson: J'aimerais avoir des précisions à propos des versions française et anglaise.

Mlle Mayrand: J'ai demandé au ministère s'il y avait des raisons à propos de l'articulation de la version anglaise parce qu'il n'y avait pas une telle articulation dans la version française. On m'a dit qu'il n'y avait pas de raison précise à cela et que, à leur avis, les deux versions étaient équivalentes, qu'elles voulaient dire la même chose et que cela ne posait pas de problème, ce que je pense également.

[Texte]

Mr. Robinson: So, it is no longer a problem.

Miss Mayrand: No.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No comment needed further on that; it is *defunctis*. SOR/74-264—Banff Townsite Zoning Regulations; before the Committee twice, November 14, 1974 and April 8, 1976. To be printed: a letter dated March 2, 1967 from Mr. Roy of the Department of Indian and Northern Affairs to Counsel; a letter dated April 26, 1976, from Counsel to Mr. Roy; a further letter dated March 2, 1978 from Counsel to Mr. Murray of the Department of Indian and Northern Affairs; and a letter dated May 4, 1978, from Mr. Murray to Counsel.

OTTAWA, Ontario K1A 0H4
March 2nd, 1976

Mr. G. C. Eglington, Esq.,
Counsel
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments
The Senate
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/74-264, Banff Townsite Zoning Regulations
No. 1, 1974

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter dated March 5th, 1975 with respect to the above-noted matter and I am very sorry and apologize for not having responded to it much earlier.

I have been advised by the Director General of Parks Canada that unlike most municipalities, the Banff Townsite Zoning Regulations do not provide for the granting of minor variances to the Zoning Regulations. As a result, dispensation from the regulations must be sought and in so doing, the impact of meeting the intent of the plans for the townsite in relation to the achievement of park goals is of prime consideration.

The concern of the Committee is appreciated and plans are underway to alleviate this concern. It is expected that the Zoning Regulations will be completely rewritten in 1977 in conjunction with developing local government for the townsites. At that time provision should be made for a local Committee of Adjustment to allow minor variances as is the case in most municipalities.

[Traduction]

M. Robinson: Donc, il n'y a plus de problème.

Mlle Mayrand: Non.

Le coprésident (M. Baldwin): Il n'est besoin d'aucun autre commentaire. *Defunctis*. DORS/74-264, Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff; soumis au Comité à deux reprises, le 14 novembre 1974 et le 8 avril 1976. A imprimer: une lettre datée du 2 mars 1976 de M. Roy, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à notre conseiller juridique; une lettre datée du 26 avril 1976 du conseiller juridique à M. Roy; une autre lettre datée du 2 mars 1978 du conseiller juridique à M. Murray, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et une lettre datée du 4 mai 1977 de M. Murray au conseiller juridique.

Ottawa (Ontario) K1A 0H4
Le 2 mars 1976

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres texte réglementaires
le Sénat du Canada

Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-264, Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff, n° 1 de 1974

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 5 mars 1975 concernant le règlement susmentionné; je suis désolé et je m'excuse de ne pas y avoir répondu beaucoup plus tôt.

Le Directeur général de Parcs Canada m'a informé qu'à la différence de la plupart des municipalités, le Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff ne prévoit pas de divergences mineures au Règlement de zonage. Il faut donc obtenir une dispense pour ce règlement et, ce faisant, les conséquences de la réalisation des plans pour le lotissement urbain par rapport aux buts des parcs sont de première importance.

On comprend donc la préoccupation du Comité et des plans qui cherchent actuellement à répondre à cette préoccupation. Il est prévu que le Règlement de zonage sera entièrement refondu en 1977, conjointement avec la nouvelle administration locale des lotissements urbains. A ce moment-là, il faudra prévoir un Comité local d'adaptation qui permettra les divergences mineures comme c'est le cas dans la plupart des municipalités.

[Text]

There may be up to a dozen applications for exemptions under the Banff Townsite Zoning Regulations in 1976. These relate to creating lots that will be 1-2 inches less than the required width. Parks Canada acquiesces in these requests as it will overcome a housing shortage. Rather than making a dozen or so exemptions, an amendment to the Regulations to cover this particular group of applications will probably be suggested.

Yours truly,

Jacques Roy,
Director, Legal Services.

April 26, 1976

Jacques Roy, Esq.,
Director,
Legal Services,
Department of Indian Affairs
and Northern Development,
OTTAWA.

Re: SOR/74-264, Banff Townsite Zoning Regulations
No. 1, 1974

Dear Mr. Roy:

Thank you for your letter of 2nd ultimo, which the Committee considered at its meeting on 8th instant.

The Committee look forward to the appearance of the provisions for a Committee of Adjustment and associated procedures in the 1977 revision of the Zoning Regulations. On the basis that such new provisions will appear in 1977, the Committee will not raise objection to the dozen or so special regulations which will appear in 1976 to accommodate the narrowing of individual lots by ½ inch. The Committee has taken this position, given the promise of satisfactory amendment in 1977, by analogy with the maxim *de minimis non curat le* and is not to be thought to be establishing or countenancing any precedent in favour of the pretended power of dispensing with the law.

Yours sincerely,

G. C. Eglington
Counsel

[Translation]

En 1976, il peut y avoir jusqu'à douze demandes d'exception en vertu du Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff. Ces demandes se rapportent à la création de lotissements qui seront d'un et deux pouces moins grands que la largeur requise. Parcs Canada donne son assentiment à ces demandes parce que cela résoudra un problème de logement. Au lieu de faire douze exceptions ou plus, on proposera probablement une modification au règlement afin de couvrir ce groupe particulier de demandes.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Directeur du contentieux
Jacques Roy

Le 26 avril 1976

Monsieur Jacques Roy
Directeur
Services juridiques
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord
OTTAWA

Objet: DORS/74-264, Règlement de zonage du lotissement
urbain de Banff, n° 1 de 1974

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 2 avril dernier, que le Comité a examinée lors de sa réunion du 8.

Le Comité s'attend à ce que soient adoptées, dans le cadre de la révision de 1977 du Règlement de zonage, les dispositions visant l'établissement d'un comité d'ajustement et de modalités connexes. En se fondant sur le fait que ces nouvelles dispositions pourront être introduites en 1977, le Comité ne s'opposera pas aux quelque 12 règlements spéciaux qui seront présentés en 1976 pour que puissent être rétrécis d'un demi pouce des lots particuliers. Le Comité a adopté cette position, vu qu'on lui a assuré qu'on apporterait des modifications appréciables en 1977 et ce, en s'inspirant de la maxime selon laquelle «la loi ne se soucie pas des détails». On ne doit toutefois pas en inférer qu'il crée ou entérine un précédent en faveur du prétendu pouvoir de dispenser de la loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller,
G. C. Eglington

[Texte]

March 2, 1978

G. S. Murray, Esq.,
Assistant Deputy Minister . . .
Corporate Policy,
Department of Indian and
Northern Affairs,
OTTAWA.

Re: SOR/74-264, Banff Townsite Zoning Regulations
No. 1, 1974, Your ref: 4.3.3.330o(M. Jacques
Roy)

Dear Mr. Murray:

I refer to M. Roy's letter of 2nd March 1976 and to my
reply thereto of 26th April 1976.

To date new general Banff Townsite Regulations, expected
in 1977, have not appeared. The dozen or so special regula-
tions foreshadowed for 1976 have likewise not appeared. I
shall be grateful if you will kindly let me know the present
state of the development of the town planning regulations
governing Banff Townsite.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

May 4, 1978

Mr. G. C. Eglington
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
Victoria Building, Room 314
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/74-264, Banff Townsite Zoning Regulations
No. 1, 1974

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter to me of March 2, 1978 regarding the
present state of development of the above-mentioned
Regulations.

I am advised that draft revised zoning regulations for Banff
have been prepared. These regulations are now at the initial
stage of review and comment by the Edmonton Regional
Office of the Department of Justice. Following this review,
these regulations will then be forwarded to headquarters in
Ottawa for further review and comment. Since the rewriting of
these regulations is closely connected with the development of
local government for these townsites, it may still take some
time before this entire approval process will be completed. No

[Traduction]

Le 2 mars 1978

M. G. S. Murray
Sous-ministre adjoint
Orientation générale
Ministère des Affaires indiennes
et du Nord canadien
OTTAWA

Objet: DORS/74-264, Règlement de zonage du lotisse-
ment urbain de Banff, n° 1 de 1974, Votre réf.:
4.3.3.380o (M. Jacques Roy)

Monsieur,

Je me reporte à la lettre de M. Roy du 2 mars 1976 ainsi
qu'à ma réponse à cette dernière du 26 avril de la même année.

Aucun nouveau règlement de zonage du lotissement urbain
de Banff prévu pour 1977 n'a encore été publié. La douzaine
de règlements spéciaux prévus pour 1976 n'ont pas non plus
été publiés. Je vous saurais gré de me faire savoir à quelle
étape nous en sommes à l'heure actuelle en ce qui concerne le
Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments
distingués.

G. C. Eglington

Le 4 mai 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Édifice Victoria, Pièce 314
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/74-264, Règlement de zonage du lotissement
urbain de Banff n° 1, de 1974

Monsieur,

Je me reporte à votre lettre du 2 mars 1978 concernant la
situation actuelle relativement au règlement susmentionné.

On me prévient que l'avant-projet du règlement révisé de
zonage du lotissement urbain de Banff a été préparé. Ce
règlement en est maintenant à l'étape initiale de la révision et
des commentaires par le Bureau régional du ministère de la
Justice d'Edmonton. Cette étape terminée on fera parvenir le
règlement au bureau principal d'Ottawa aux fins d'études et
de commentaires supplémentaires. Puisque le remaniement de
ce règlement est étroitement lié à la mise en place d'une
administration locale pour ces lotissements urbains il faudra
peut-être encore quelque temps avant que le processus d'appro-
bation ne soit entièrement complété. On ne peut fournir à

[Text]

meaningful estimate as to the length of the time required for this purpose can be given at this time.

Yours sincerely,

G. S. Murray

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It appears that Mr. Roy, in the course of this correspondence, promised to amend these regulations as our Committee recommended. Unless there is any further issue to be brought up . . .

Mr. Robinson: I merely make the observation, Mr. Chairman, that this was suggested some two years ago and nothing has been done. I would suggest that our Counsel keep this on a pending file and be followed up later. I also ask them if, in fact, they are going to make these changes to regulations. It has been two years and they still have not done it.

Mr. Béchard: They did not say that two years ago, they said that—the letter is dated May 4, 1978.

Mr. Robinson: I said the letter—I said, 1976. They say:

The concern of the Committee is appreciated and plans are underway to alleviate this concern.

—which had to do with the granting of minor regulations that presently did not provide for the granting of minor variances. So I am suggesting that two years later it still has not been attended to.

Mr. Eglington: Well, the reason I brought it back was so that the Committee could see it and if they wanted a missive to go, it could go but everything stays in the pending file until it is disposed of. The pending file has now expanded to four drawers full and is getting larger by the month.

Mr. Robinson: Maybe you should write them back and ask them to give us a time when they are going to do it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

• 1125

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are on the third one on the list, SI/77-162—Imported Prefabricated Buildings and Structural Building Sections Remission Order, amendment, before the Committee on April 6, 1978; and to be printed is a letter dated April 10, 1978 from Counsel to Mr. Connell, Department of National Revenue (Customs and Excise), and a letter dated May 12, 1978 from Mr. Connell to Counsel.

[Translation]

l'heure actuelle aucune précision quant à la durée de ce processus.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. S. Murray

Le coprésident (M. Baldwin): Il semble que, dans le cadre de cette correspondance, M. Roy a promis de modifier ces règlements, comme le Comité l'avait recommandé. S'il n'y a pas d'autres questions à soulever . . .

M. Robinson: Monsieur le président, permettez-moi de vous faire remarquer que cela fait deux ans environ que nous avons fait cette proposition et rien n'a été fait. Je propose que notre conseiller juridique mette ce dossier de côté afin que nous le reprenions par la suite. Je leur ai également demandé s'ils allaient modifier les règlements. Cela fait deux ans et rien n'a été fait.

M. Béchard: Ce n'est pas il y a deux ans qu'ils ont dit cela, la lettre est datée du 4 mai 1978.

M. Robinson: Je parle de la lettre de 1976 qui précise:

On comprend donc la préoccupation du Comité et des plans cherchent actuellement à répondre à cette préoccupation.

Il s'agit de règlements d'importance secondaire permettant des divergences mineures. Ce que je veux dire c'est que deux ans après, rien n'a encore été fait.

M. Eglington: Si j'ai ressorti ce dossier c'était pour le Comité constate la situation et peut-être voudra-t-on que l'on envoie une lettre. Cela pourrait être fait mais le dossier reste de côté en attendant que la question soit réglée. Ce dossier remplit à l'heure actuelle quatre tiroirs et il grossit de mois en mois.

M. Robinson: Peut-être devriez-vous leur écrire pour leur demander à quel moment ils vont prendre les mesures nécessaires.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous sommes rendus au troisième document sur la liste, le document TR/77-162, décret de remise sur les bâtiments préfabriqués et les éléments porteurs importés, modification présentée au Comité le 6 avril 1978; et nous allons faire imprimer une lettre écrite le 10 avril 1978 par notre conseiller à M. Connell, du ministère du Revenu national (douanes et accises), ainsi qu'une lettre écrite le 12 mai 1978 par M. Connell à notre conseiller.

[Texte]

April 10, 1978

J. P. Connell, Esq.,
Deputy Minister,
Department of National Revenue
(Customs and Excise),
OTTAWA.

Re: SI/77-162, Imported Prefabricated Buildings and
Structural Building Sections Remission Order,
amendment

Dear Mr. Connell:

This amendment was before the Joint Committee on April 6.

It was noted that the last part of the new paragraph 5(b) of the French version is incomplete. The underlined words could probably be added.

“... celle-ci n'ait remis à l'acheteur un montant égal à la portion de la taxe de vente remise en vertu de l'article 3.”

Yours sincerely,

L. Mayrand.

May 12, 1978

Mr. L. Mayrand,
Standing Joint Committee
of the Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Mayrand:

Thank you for your letter of April 10, 1978, concerning an anomaly in the French text of Remission Order P.C. 1977-2434 dealing with Imported Prefabricated Buildings and Structural Building Sections.

I agree that the French version of the Order is incomplete which, I believe, was due to an oversight at the last minute, as the original document read as follows:

“... un montant égal au montant de la taxe de vente devant être remise en vertu de l'article 3.”

In any case, the original Order and this amendment applied to transactions which took place between the November 1974 budget and March 23, 1976, the date the goods referred to in the Order were added to the Construction Materials Sales Tax Regulations. In addition, an application for refund under this Order had to be submitted before the end of June 1977. For these reasons, I do not believe it would be necessary to proceed with an amendment.

[Traduction]

Le 10 avril 1978

M. J. P. Connell
Sous-ministre
Ministère du Revenu national
(Douanes et Accise)
Ottawa

Objet: TR/77-162, Décret de remise sur les bâtiments
préfabriqués et les éléments porteurs importés—
Modification

Monsieur le Sous-ministre,

Cette modification a été présentée au comité mixte le 6 avril dernier.

Il a été remarqué que la dernière partie du nouveau paragraphe 5 b) de la version française était incomplète. On pourrait peut-être ajouter les mots soulignés ci-après:

«... celle-ci n'ait remis à l'acheteur un montant égal à la portion de la taxe de vente remise en vertu de l'article 3.»

Veuillez croire, Monsieur le Sous-ministre, à l'expression de ma haute considération.

L. Mayrand

Le 12 mai 1978

M. L. Mayrand
Comité mixte permanent du
Sénat et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Merci de m'avoir indiqué, dans votre lettre du 10 avril 1978, l'anomalie de la version française du Décret de remise C.P. 1977-2434 qui porte sur les bâtiments préfabriqués et les éléments porteurs importés.

Je conviens que la version française du décret est incomplète. Il s'agit, je pense, d'une omission de dernière minute, étant donné que le document original est ainsi libellé:

«... un montant égal au montant de la taxe de vente devant être remise en vertu de l'article 3.»

De toutes manières, le décret initial et sa modification s'appliquent à des transactions qui ont eu lieu entre la présentation du budget de novembre 1974 et le 23 mars 1976, date à laquelle les marchandises dont il est question dans le décret ont été ajoutées au Règlement relatif à la taxe de vente—matériaux de construction. En outre, toute demande de remboursement formulée aux termes du présent décret, devait être soumise avant la fin juin 1977. Je ne pense donc, pas qu'il soit nécessaire de procéder à une modification.

[Text]

I appreciate your bringing this matter to my attention and we will ensure that such discrepancies do not occur in the future.

Yours truly,

J. P. Connell

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It appears there is a translation problem here and they have now agreed to what is proposed. Is that correct?

Miss Mayrand: No.

M. Bécharde: Mademoiselle Mayrand, êtes-vous satisfaite de cela?

Mlle Mayrand: Oui, je suis satisfaite parce qu'au fond, ils admettent que c'était incomplet mais que, puisque cela ne s'applique plus et que des demandes ne peuvent plus être faites en vertu de ce décret, ce serait un peu superflu de corriger à ce moment-ci. Je suis d'accord avec cela. Surtout qu'on nous assure qu'ils vérifieront plus étroitement les versions françaises!

Mr. Robinson: Well, they have said they do not feel there is any necessity for an amendment. Do you agree with this?

Miss Mayrand: It is just because it does not apply any more. Remission cannot be asked at this point because the order is spent. It applied only until March, 1976. So, in fact, to change it would be to change something that is almost not in force any more.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/77-1070—Federal Labour Intensive Projects Employment Regulations, before the Committee April 20, 1978. To be printed: a letter dated May 3, 1978 from Counsel to Mr. Neilsen, Public Service Commission; a letter dated May 16, 1978 from Mr. Neilsen to Counsel; and a letter dated May 17 from Counsel to Mr. Neilsen.

[Translation]

Je vous remercie d'avoir attiré mon attention sur cette question et nous veillerons à l'avenir à ce que de telles erreurs ne se reproduisent pas.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

J. P. Connell

Le coprésident (M. Baldwin): Il semble qu'il y avait là un problème de traduction et que l'on a maintenant accepté ce qui est proposé. Est-ce bien cela?

Mlle Mayrand: Non.

Mr. Bécharde: Miss Mayrand, are you satisfied with this?

Miss Mayrand: Yes, I am satisfied because they recognize, in fact, that it was incomplete but since it no longer applies and since our request can no longer be made under that order, it would be unnecessary to make these corrections now. I agree with you on that, particularly since they give us the assurance that they will check the French versions more closely!

M. Robinson: Ils ont dit qu'ils ne croient pas qu'il soit nécessaire d'apporter un amendement. Êtes-vous d'accord?

Mlle Mayrand: C'est tout simplement parce que cette disposition ne s'applique plus. On ne peut pas demander de remise maintenant, parce que le décret est expiré. Il n'était applicable que jusqu'en mars 1976. Ainsi donc, si nous apportons la correction, nous modifierions quelque chose qui n'est pratiquement plus en vigueur.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Le document DORS/77-1070—Règlement sur l'emploi dans le cadre des projets fédéraux mobilisant une importante main-d'œuvre, présenté devant le Comité le 20 avril 1978. Nous devons faire imprimer une lettre adressée le 3 mai 1978 par notre conseiller à M. Neilsen, de la Commission de la Fonction publique, ainsi qu'une lettre adressée le 16 mai 1978 par M. Neilsen à notre conseiller et, enfin, une lettre adressée le 17 mai par notre conseiller à M. Nielsen.

[Texte]

G. W. Baldwin, Q.C., M.P.

G. Neilson, Esq.,
Director-General,
Staffing Branch,
Public Service Commission,
L'Esplanade Laurier,
OTTAWA.

Re: SOR/77-1070, Federal Labour Intensive Projects
Employment Regulations.

Dear Mr. Neilson:

The above Regulations were before the Committee on 20th ultimo. It was realised that the real substance of the Labour Intensive Projects Programme would appear in Treasury Board Minute No. 753467. It was also noted that the use of the words "where possible" in Section 3 had been commented upon adversely in the press. However, the point was taken that it is doubtful if a deputy head would feel more circumscribed even if Section 3(a) were cast in such terms as "unless he considers that no suitable employees will be found by that method or that the employee is required urgently."

The Committee would like to know why such a short period of notice is stipulated in Section 4. It struck the Committee, at first blush, as being a tough provision even for what is essentially short term employment.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Ottawa—K1A 0M7
May 16, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Your letter of May 3, 1978 concerning SOR/77-1070 Federal Intensive Projects Employment Regulations (FLIP) contained questions which had been raised when the Regulations were before the Committee. Your observations have been considered and comments and responses are set out in succeeding paragraphs.

Your first point appears to suggest that the phrase "where possible" in Section 3 of the Regulations could be replaced by such term as "unless he considers that no suitable employees will be found by that method or that the employee is required

[Traduction]

G. W. Baldwin, C.R., député

Monsieur G. Neilson
Directeur général
Direction générale de la dotation
Commission de la Fonction publique
L'Esplanade Laurier
Ottawa

Objet: DORS/77-1070, Règlement sur l'emploi dans le
cadre des projets fédéraux mobilisant une impor-
tante main-d'œuvre

Monsieur,

Le règlement susmentionné a été présenté devant le Comité le 20 mai dernier. On s'est rendu compte que le véritable but du programme des projets fédéraux mobilisant une importante main-d'œuvre figurerait dans les délibérations du Conseil du trésor n° 753467. On a également remarqué que la presse avait critiqué l'utilisation de l'expression «autant que possible» à l'article 3. Cependant, il a été reconnu qu'un sous-chef ne se sentirait probablement pas plus limité si l'alinéa 3a) était libellé en ces termes: «A moins qu'il juge que cette méthode ne permettra pas de trouver des employés compétents ou qu'on a besoin d'employés de façon urgente».

Le Comité voudrait savoir pourquoi l'article 4 stipule un préavis aussi court. A priori, le comité estime qu'il s'agit là d'une disposition très sévère, même dans le cas d'un emploi à court terme.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Ottawa, le 16 mai 1978

Monsieur G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Votre lettre du 3 mai dernier à propos du DORS/77-1070 concernant le Règlement sur l'emploi dans le cadre des projets fédéraux mobilisant une importante main-d'œuvre (P.F.M.I.M.O.) contient des questions qui ont été soulevées lorsque le règlement a été présenté au Comité. Nous avons étudié vos remarques et nous allons y répondre dans les paragraphes suivants.

D'après le premier point que vous avez mentionné, il semble que vous proposiez de remplacer les termes «autant que possible» à l'article 3 du règlement par l'expression «à moins qu'il juge que cette méthode ne permettra pas de trouver des

[Text]

urgently". Such a replacement would seem to miss the point. I think you will agree that no problem exists where the work site, the prospective employee and the local Canada Manpower Centre (CMC) or Public Service Commission (PSC) office are located in the same general area. In these situations, departments with FLIP programs so located will hire local persons and will be expected to utilize the local Canada Manpower Centre and Public Service Commission office to obtain their referrals. However, where the Canada Manpower Centre and Public Service Commission office are located some distance from the work site and from the domiciles of persons desiring employment, the Regulations provide the Deputy Head with the authority to hire in order to meet his program objectives without selecting through a CMC or PSC office. This approach enables Deputy Heads to proceed expeditiously with their programs under FLIP, and also removes the necessity for prospective employees to travel to the CMC or PSC office with the attendant costs in time and money in order to be processed for possible employment under FLIP.

Your letter seems to imply that the Deputy Head would hire from other than CMC or the PSC only in situations where "... he considers no suitable employees will be found by that method or that the employee is required urgently". This is true only insofar as "suitable" relates to prospective employees who reside in the area of the program, and where no CMC or PSC office is located in the area. As FLIP is a national program of short term employment open to all Canadians, it is our intention to strive to enable prospective employees to be hired under the program, regardless of whether a CMC or PSC office may or may not be located in the area.

Paragraph two of your letter stated the Committee's question as to "why such a short period of notice is stipulated in Section 4". The period of notice stipulated in Section 4 is "at least one day's notice". The reason a minimum of one day's notice was chosen was to afford employees appointed under a FLIP program similar treatment to that afforded employees who have been appointed under the Public Service Employment Act for a specified period. For those specified period employees appointed under our Act, who are rejected while on probation, the period of notice is one day (Public Service Employment Regulation Section 33 refers). This one day period of notice for employees rejected on probation equates to the minimum period of notice accorded to a FLIP employee whose period of employment is prematurely terminated.

It was felt fair and reasonable to treat FLIP employees, who are employed for a specified period but excluded from our Act, in the same manner for cessation of employment as employees

[Translation]

employés compétents ou qu'on a besoin d'employés de façon urgente». Ce remplacement ne servirait à rien semble-t-il. Vous reconnaîtrez, je pense, que le fait que le lieu de travail, l'employé éventuel et le Centre de main-d'œuvre du Canada (C.M.C.) ou le bureau de la Commission de la Fonction publique (C.F.P.) soient situés dans le même secteur général ne pose aucun problème. Dans ce cas, les ministères chargés de mettre en œuvre le programme des P.F.M.I.M.O. et situés dans ce secteur engageront du personnel sur place et devront recourir aux centres locaux de main-d'œuvre du Canada et aux bureaux de la Commission de la Fonction publique pour les entrevues. Or, dans le cas où le centre de main-d'œuvre du Canada et le bureau de la Commission de la Fonction publique se trouveraient loin du lieu de travail et du domicile des personnes désireuses de trouver de l'emploi, le règlement stipule que le sous-chef, pour répondre aux objectifs de son programme, est autorisé à embaucher sans passer par le C.M.C. ou le bureau de la C.F.P. Cette pratique permet aux sous-chefs de mettre rapidement en œuvre leur programme dans le cadre des P.F.M.I.N.O. et n'oblige plus les employés éventuels à se rendre au C.M. ou au bureau de la C.F.P. en gaspillant ainsi du temps et de l'argent, afin de faire les demandes en vue d'obtenir un emploi dans le cadre du programme des P.F.M.I.M.O.

Votre lettre laisse entendre que le sous-chef s'adresserait à des sources autres que le C.M.C. ou la C.F.P. uniquement si «... il juge que cette méthode ne permettra pas de trouver des employés compétents ou qu'on a besoin des employés de façon urgente». Cette déclaration ne se justifie que si le mot «compétents» se rapporte à des employés éventuels qui habitent dans la région où le programme est mis en œuvre et s'il ne s'y trouve aucun C.M.C. ou aucun bureau de la C.F.P. Étant donné que les P.F.M.I.M.O. constituent un programme national d'emploi à court terme ouvert à tous les Canadiens, nous avons l'intention de faire notre possible pour permettre à des employés éventuels de se faire embaucher dans le cadre de ce programme, qu'il y ait ou non dans la région un C.M.C. ou un bureau de la C.F.P.

Vous avez déclaré dans le second paragraphe de votre lettre que le comité se demande «pourquoi l'article 4 stipule un préavis aussi court». Le préavis stipulé dans l'article 4 est (dans la version anglaise) «d'au moins un jour». La raison pour laquelle on a choisi un préavis d'au moins un jour est de permettre aux employés engagés dans le cadre du programme des P.F.M.I.M.O. de bénéficier du même traitement que ceux qui ont été embauchés aux termes de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique pour une période déterminée. En ce qui concerne les employés engagés aux termes de notre loi pour une période déterminée, et qui sont renvoyés pendant leur stage, le préavis est d'un jour (voir article 33 du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique). Ce préavis d'un jour dans le cas de stage équivaut au préavis minimal accordé à l'employé engagé dans le cadre du programme des P.F.M.I.M.O. et dont la période d'emploi a pris fin prématurément.

En ce qui concerne la cessation d'emploi, on a pensé qu'il était juste et raisonnable de traiter les employés engagés dans le cadre du programme des P.F.M.I.M.O., qui sont embauchés

[Texte]

who are appointed for a specified period under our Act. The Committee will appreciate the advantages to both the administrators of the program and to those employed by it in terms of consistent and equitable treatment.

I would like you to assure the Committee that in addition to the FLIP Employment Regulations, Deputy Heads are provided with a comprehensive policy directive stating how employment under FLIP is to be implemented. To my knowledge, the employment side of the program is working well and I expect this situation to prevail until the end of the program in September, 1978. Would you please inform the Committee that should they have further questions in this regard, I am available to assist in any way possible.

Yours sincerely,

A. J. Neilson,
Director General

G. W. Baldwin, Q.C., M.P.

May 17, 1978

G. Neilson, Esq.,
Director-General,
Staffing Branch,
Public Service Commission,
L'Esplanade Laurier,
Ottawa.

Re: SOR/77-1070, Federal Labour Intensive Projects
Employment Regulations

Dear Mr. Neilson:

Thank you for your letter of 16th instant which I shall place before the Committee as soon as it has been translated.

In my letter I attempted, obviously very ineptly, to indicate that while the point about the phrase "where possible" had been taken, it was realized that any alternative phrase would not really bring about any "improvement". The Committee's real point concerned the shortness of notice which, speaking for myself, you have answered completely.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It appears to have been settled, but are there any questions to be raised on that?

Mr. Robinson: The letter says they have answered completely . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All questions, yes.

Mr. Robinson: There is nothing further, then, I would say.

Mr. Eglington: It satisfied me as long as it satisfied the Commission.

[Traduction]

pour une période déterminée mais sont exclus de l'application de notre loi, sur le même pied d'égalité que ceux qui sont engagés pour une période précise aux termes de cette même loi. Selon le comité, un traitement uniforme et équitable serait profitable aussi bien aux administrateurs du programme qu'à ceux qui en bénéficient.

Je tiens à informer le comité qu'outre le Règlement sur l'emploi dans le cadre des projets fédéraux mobilisant une importante main-d'œuvre, les sous-chefs reçoivent des directives sur la politique globale précisant comment il faut procéder dans le cadre des P.F.M.I.M.O. Autant que je sache, l'aspect emploi du programme fonctionne bien et j'espère que cette situation va se poursuivre jusqu'à ce que ce dernier prenne fin en septembre 1978. Je vous serais gré de bien vouloir informer le comité que je reste entièrement à sa disposition pour de plus amples renseignements.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

A. J. Neilson
Le Directeur général.

Le 17 mai 1978

Monsieur G. Neilson
Directeur général
Direction générale de la dotation
Commission de la Fonction publique
L'Esplanade Laurier
Ottawa

Objet: DORS/77-1070, Règlement sur l'emploi dans le
cadre des projets fédéraux mobilisant une impor-
tante main-d'œuvre

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 16 courant que je présenterai au Comité dès que la traduction sera disponible.

Dans ma lettre j'ai tenté, certainement de manière maladroite, d'indiquer que quoique l'argument au sujet de l'expression «autant que possible» ait été compris, on a réalisé qu'un simple remplacement de cette expression n'entraînerait pas une amélioration pour autant. Le Comité était surtout préoccupé par le sujet de la brièveté de l'avis, auquel vous avez, pour ma part, complètement répondu.

Veuillez agréer, cher monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le coprésident (M. Baldwin): L'affaire semble avoir été réglée, mais y a-t-il d'autres questions à ce propos?

M. Robinson: La lettre dit qu'ils ont répondu tout à fait . . .

Le coprésident (M. Baldwin): A toutes les questions, en effet.

M. Robinson: Je dirais donc qu'il n'y a rien à ajouter, alors.

M. Eglington: Je suis satisfait, tant que la commission l'est également.

[Text]

Mr. Robinson: It seems to me that the explanation as given is acceptable. I find nothing wrong with it. There did appear to be a very short period of notice, only one day, but they have explained it away and I find it satisfactory.

Mrs. Holt: At least one.

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/77-300—Oshawa Harbour Commissioners By-laws, amendment, before the Committee March 2, 1978. Is there any comment on that?

Mr. Robinson: I do not even think we need to print the commentary. It has already been resolved.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is a pretty good box score. What is it? Seven to nothing. So far we have had seven wins.

SOR/74-67—Windsor Harbour Commission General By-laws, before the Committee February 13, 1975, should be printed; the commentary, and also the status of action and observations by the Committee submitted to us by Ports and Harbours.

SOR/74-67

WINDSOR HARBOUR COMMISSION GENERAL BY-LAW

Harbour Commissions Act
P.C. 1974-111

October 1, 1974

1. Section 13(2) of the Act requires that by-laws be served, at least ten days before submission to the Governor in Council, on Clerks of municipalities adjoining the harbour. Compliance with this requirement does not appear on the face of the by-laws.

2. Sections 3(1), 21 and 23 grant powers variously to the Harbour Master, the Royal Canadian Mounted Police, the United States Coast Guard and an officer in charge of a patrol vessel. Delegation of power to or the authorising of the Harbour Master to act is expressly provided for in section 8 of the Harbour Commissions Act which is, however, completely silent as to the R.C.M.P. and the United States Coast Guard. Section 15 of the regulations must also be noticed: Presumably because of the geographical peculiarities of the Port of Windsor and of the St. Clair River generally

“The Harbour Master may enter into any arrangements with a member of the Royal Canadian Mounted Police or United States Coast Guard in charge of navigation for the purpose of facilitating traffic, avoiding disputes as to jurisdiction in the Harbour and avoiding any possibility of conflict of authority.”

The question arises as to the validity of section 15 and of the delegation of authority to the R.C.M.P. and the United States Coast Guard. One view would be that without express legislative authority the Windsor Harbour Commission could not be authorised to delegate its powers to other than its own officers

[Translation]

M. Robinson: Il me semble que l'explication donnée est acceptable. Je ne trouve rien à y redire. Le préavis semblait très court, car il n'était que d'une journée, mais ils se sont expliqués et je suis satisfait de l'explication donnée.

Mme Holt: Il y en a eu au moins un.

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Le document DORS/77-300, Règlement des commissions du port d'Oshawa, présenté devant le Comité le 2 mars 1978. Est-ce qu'il y a des commentaires à ce sujet?

M. Robinson: Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'imprimer le commentaire. La question est déjà réglée.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons une assez bonne performance. Quel est le résultat jusqu'ici? Il est de 7 à 0. Nous avons donc gagné à 7 reprises jusqu'ici.

Le document DORS/74-67—Règlement général de la Commission du port de Windsor, présenté devant le Comité le 13 février 1975; il faut imprimer ce document, ainsi que le commentaire qui l'accompagne et également le rapport que nous a présenté l'administration des ports au sujet des mesures prises à la suite des observations du Comité.

DORS/74-67

RÈGLEMENT GÉNÉRAL DE LA COMMISSION DU PORT DE WINDSOR

Loi sur les Commissions de port
C.P. 1974-111

Le 1^{er} octobre 1974

1. L'article 13(2) de la Loi exige que les textes réglementaires soient signifiés, dix jours au moins avant leur présentation au gouverneur en conseil, aux greffiers des municipalités contiguës au port. Le texte du règlement ne permet pas de savoir si cette formalité a été accomplie.

2. Les articles 3(1), 21 et 23 confèrent divers pouvoirs au maître du port, à la Gendarmerie royale du Canada, à la Garde côtière des États-Unis et à l'officier commandant un bateau patrouilleur. La délégation de pouvoirs au maître du port et son habilitation sont expressément prévues par l'article 8 de la Loi sur les Commissions de port, mais cette dernière est muette en ce qui concerne la G.R.C. et la Garde côtière des États-Unis. Il y a également lieu d'attirer l'attention sur l'article 15 du règlement. En raison sans doute de la position géographique du port de Windsor, et plus généralement de la rivière Sainte-Claire.

«Le maître de port peut conclure des accords avec un membre de la Gendarmerie royale du Canada ou de la Garde côtière des États-Unis responsable de la navigation pour faciliter le trafic et éviter toute possibilité de conflit de juridiction dans le port et de conflit d'autorité.»

La question se pose de la validité de l'article 15 et de celle de la délégation de pouvoirs à la G.R.C. et à la Garde côtière des États-Unis. D'un côté, on peut dire que sans autorisation législative expresse à cet effet, la Commission du port de Windsor est incapable de déléguer ses pouvoirs autrement qu'à

[Texte]

and employees (section 13(1)) and certainly not to the agency or emanation of a foreign power. On the other hand, it could be argued that the Commission is a body corporate (section 3(2)) empowered to control the use of the land and property within the limits of the Harbour within the general framework of the law. As such body corporate it can through its agent the Harbour Master enter into agreements that are not unlawful and fall within the powers vested in it. And since the powers given to the R.C.M.P. and the United States Coast Guard are of an administrative nature only, no question of improper delegation arises. That is one view. But it still seems strange. The Committee will form its own view on the knotty problem of delegation of power.

— . . .

* A similar problem arises in section 70 with respect to “dangerous goods” and “rough handling”.

3. Section 36(1) is couched in very vague and general terms and section 36(2) even more so. Just what is a dangerous substance*? Is it something that would satisfy the rule in *Rylands v. Fletcher*, or is it something more limited, or again more broad. Section 36(3) appears objectionable not so much because it purports to impose a duty to inform (and that may be difficult to sheet home to any head of regulation making power in section 13 (only (j) “the maintenance of order and the protection of property within the harbour”), but rather because it purports to make the “owner or person in charge of a vessel . . .” the judge of whether or not a breach of section 36 has taken place. A person who violates section 36(1) is by section 83 (validly grounded in section 13(h) of the Act) liable on summary conviction to a fine not exceeding \$500.00 or to imprisonment for a term not exceeding six months, or both. But the question of guilt or innocence, that is whether a breach has occurred is for the courts to decide and not a matter to be left to “an owner or person in charge of a vessel . . .”. It is surely for the Commission’s officers and employees to enforce the rules embodied in these by-laws.

4. Section 42 could also bear clarification. What is an effective muffler? It ought to be possible to indicate the number of decibels that is permissible.

Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments	
REGULATIONS UNDER THE HARBOUR COMMISSIONS ACT	
(RSC 1970, c.H—1, Dept. of Transport)	
Status of Action on Observations by the Committee	
SOR/74-67, Windsor Harbour Commission General By-laws	
(a) “dangerous substances”	S. 36(2)
(b) “knows”	S. 36(3)
(c) “effective muffler”	S. 42

[Traduction]

son propre personnel (article 13.1), et certainement pas à un organisme ou service d’un État étranger. Mais d’autre part, on peut soutenir que la Commission étant un coprs constitué, (article 3.2) investi de l’autorité de police sur la mise en œuvre du territoire et des biens dans le périmètre du port dans le cadre de la loi, elle peut par l’intermédiaire de son mandataire le maître du port, conclure des accords licites s’inscrivant dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés. Et que, comme les pouvoirs délégués à la G.R.C. et à la Garde côtière des États-Unis sont de caractère purement administratif, la délégation est valable. C’est là un point de vue. Mais la chose paraît quand même étrange. Le Comité décidera du point de vue à adopter sur cette épineuse question de la délégation de pouvoirs.

— . . .

* La même question se pose à l’article 70 en ce qui concerne les «marchandises dangereuses» et la «rudeesse de manutention».

3. L’article 36(1) est rédigé en termes tout à fait vagues et généraux, et l’article 36(2) encore plus. Qu’est-ce qu’une substance dangereuse?* Est-ce quelque chose qui répondrait à la règle donnée dans *Rylands c. Fletcher*, quelque chose de plus étroit ou de plus large? L’article 36.3 semble fautif, non pas tant en ce qu’il oblige à informer (et auquel des objets de réglementation prévus par l’article 13 rattache cette obligation, car l’alinéa (g) porte seulement «le maintien de l’ordre et la protection des biens dans les limites du port»), mais plutôt en ce qu’il cherche à confier au «propriétaire ou . . . personne responsable d’un navire . . .» le soin de décider si l’article 36 a été violé. La personne qui viole l’article 36.1, par l’effet de l’article 83 (bien fondé sur l’article 13 (h) de la loi) est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d’une amende d’au plus \$500.00, ou d’un emprisonnement d’au plus six mois, ou des deux peines à la fois. Mais la question de la culpabilité ou de l’innocence, c’est-à-dire celle de savoir s’il y a eu infraction, relève des tribunaux et ne saurait être laissée au «propriétaire ou . . . personne responsable d’un navire». Il est certain que c’est au personnel de la Commission qu’il revient de faire exécuter les dispositions du Règlement.

4. L’article 42 demanderait lui aussi à être clarifié. Qu’est-ce qu’un dispositif efficace? Il devrait être possible de préciser le nombre admissible de décibels.

Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires	
RÈGLEMENTS EN VERTU DE LA LOI SUR LES COMMISSIONS DE PORT	
(SRC 1970, Chap. 1, ministère des Transports)	
MESURES PRISES À LA SUITE DES OBSERVATIONS DU COMITÉ	
DORS/74-67, Règlement général de la Commission du port de Windsor	
(a) «substances dangereuses»	paragraphe 36(2)
(b) «sait»	paragraphe 36(3)
(c) «dispositif efficace»	article 42

[Text]

(d) re delegation of power to U.S. Coast Guard sections

Status:

(a) The identical phrase appears in the *Public Harbours Regulations* and in by-laws of other Harbour Commissions. It is intended to be of considerably broader scope than the phrase "dangerous goods" within the meaning of the *Dangerous Goods Shipping Regulations*. Its general import may be compared with that of the phrase "any object that is likely to endanger persons or property" in section 36(1). While "dangerous goods" are prescribed substances likely to present a danger during transport, "dangerous substances" in section 36(2) also include any good the presence of which would "endanger life or health" as that latter phrase is used in paragraph 6(1)(c) of the *National Harbours Board Operating By-law*. All these expressions will be reviewed when standardized by-law provisions to prohibit the encumbrance of harbour waters are developed for regulatory purposes under the proposed *Canada Ports Act* (Bill C-6).

(b) It is intended to replace this word "knows" with the phrase "has reasonable grounds to suspect" by the addition of this change to the submission referred to in item 3 above, subject to an opinion that the reporting of suspected breaches may be construed as a mandatory public duty.

(c) The phrase means "a sound-muffling device shown to be in good working order without regard to any prescribed decibel level of noise reduction".

(d) As the main navigation channels along the Detroit River intersect the international boundary at several points, close cooperation among officials of Transport Canada, the Windsor Harbour Commission and various maritime agencies of the U.S. government is essential to vessel safety. Under a local arrangement with the Commission, vessel traffic on both sides of the boundary line is controlled by patrol boats operated by officers of the U.S. Coast Guard and by RCMP officers. The Commission does not operate a patrol vessel at present.

To ensure that all vessels comply with Harbour Commission by-laws while in Canadian waters and with U.S. regulations while in American waters, as well as with verbal instructions given by patrol officers in emergency situations, there has been a long-standing informal agreement between the Commission and the U.S. maritime agencies involved to share traffic control responsibilities. In effect, this agreement is confirmed and publicized through the medium of the Windsor Harbour Commission by-laws and the U.S. Code of Federal Regulations, as noted hereunder:

[Translation]

(d) Délégation de pouvoirs au garde-côte américain
différents articles

État présent

(a) Une phrase identique apparaît dans les règlements sur les ports publics et dans le règlement d'autre commission portuaires. Cette expression doit être interprétée plus largement que l'expression «marchandises dangereuses» au sens des règlements sur le transport des marchandises dangereuses. La portée générale de cette expression peut être comparée à celle-ci: «tout objet qui pourrait mettre en danger des personnes ou des biens» figurant au paragraphe 36(1). Bien que les «marchandises dangereuses» soient des substances susceptibles de présenter un danger pendant le transport, «les substances dangereuses» dont il est question au paragraphe 36(2) comprennent également toute marchandise dont la présence pourrait «mettre en danger la vie ou la santé» comme il en est question à l'alinéa 6(1)c) du Règlement d'exploitation des ports nationaux. Toutes ces expressions seront étudiées lorsqu'on procédera à l'élaboration de règlements uniformisés pour prévenir l'encombrement des eaux portuaires en vertu du projet de loi C-6, *Loi sur les ports du Canada*.

(b) Projet de remplacer le mot «sait» par la phrase «a de bonnes raisons de croire» en ajoutant cette phrase à ce qui a été visé à l'article 3 susmentionné, sous réserve d'une opinion voulant que le fait de dénoncer des infractions soupçonnées peut être interprété comme un devoir public obligatoire.

(c) L'expression désigne «un dispositif pour étouffer le bruit fonctionnant bien, indépendamment de tout niveau de réduction de décibels prévu».

(d) Comme les principales voies navigables de long de la rivière Détroit coupent la frontière internationale en plusieurs endroits, la collaboration étroite entre les fonctionnaires du ministère des Transports et la Commission du port de Windsor et des différentes agences maritimes américaines est essentielle pour assurer la sécurité des navires. En vertu d'un arrangement régional avec la Commission, le trafic des navires des deux côtés de la frontière sera contrôlé par des navires patrouilleurs appartenant à la fois aux garde-côtes américains et à la Gendarmerie royale du Canada. La Commission ne dispose pas de navire patrouilleur à l'heure actuelle.

Afin de veiller à ce que tous les navires respectent les règlements des commissions portuaires lorsqu'ils sont dans les eaux canadiennes, et les règlements américains lorsqu'ils sont dans les eaux américaines, ainsi que les instructions orales données en cas d'urgence par les responsables des patrouilleurs, il existe de longue date un accord officieux entre la Commission et les agences maritimes américaines concernées visant à partager les responsabilités du contrôle du trafic maritime. En effet, cet accord est entériné et a été publié par le biais du Règlement de la commission du port de Windsor et le U.S. Code of Federal Regulations, lequel se présente de la façon suivante:

[Texte]

ex *By-Laws of the WINDSOR HARBOUR COMMISSION*

“2. In these By-laws, “patrol vessel” means a vessel operated by the Harbour Master, the Royal Canadian Mounted Police or the United States Coast Guard.”

“3.(1) Subject to subsection (3), no vessel shall anchor in the Harbour except in the Windsor Harbour Anchorage Area or such other place as authorized by the Harbour Master, a member of the United States Coast Guard or an officer in charge of a patrol vessel.”

“15. The Harbour Master may enter into any arrangements with a member of the Royal Canadian Mounted Police or United States Coast Guard in charge of navigation for the purpose of facilitating traffic, avoiding disputes as to jurisdiction in the Harbour and avoiding any possibility of conflict of authority.”

“21. No vessel shall anchor outside the limits of the Windsor Harbour Anchorage Area except when the vessel is in distress or when the vessel is, under stress of weather, compelled to so anchor, and any vessel so anchored shall be moved as quickly as possible to such anchorage as will leave the channel clear for the passage of vessels or, if the vessel is unable to be moved, the master shall request instructions from the Harbour Master or the United States Coast Guard.”

“23. The Harbour Master, a member of the Royal Canadian Mounted Police or the United States Coast Guard may order the master of any vessel to anchor his vessel in the Windsor Harbour Anchorage Area and the master of that vessel shall anchor the vessel in accordance with that order.”

ex *Code of Federal Regulations*

TITLE 18

“207.510 (a)(1) *Application and supervision*. The regulations in this section shall apply to such of those waters as are within the United States.”

“207.510 (a)(2) *Local arrangements*. The District Engineer may make local arrangements with authorized Canadian officials in the interest of safety of operations, to facilitate movement of traffic, to avoid disputes as to jurisdiction and to take necessary action and render assistance in emergencies.”

“207.510 (a)(5) *Definitions*. As used in this section, the terms:

(v) “Patrol Vessel” means a vessel operated by the United States Coast Guard, the Canadian Coast Guard, the Royal Canadian Mounted Police or a harbour master.

“207.510 (f) *Construction of traffic*. (2) No vessel shall anchor within the limits of any of the improved channels nor west of the International Boundary Line in the area of the Detroit River between the upstream limits of the Windsor Harbour Anchorage Area north of Fighting Island and the aerial cable across the Detroit River at Fort Wayne except in distress or under stress of weather. Any vessel forced to anchor in this forbidden area shall leave the areas as soon as possible.”

An important strategic factor which underlies the need for sharing marine traffic control responsibilities along this inter-

[Traduction]

Règlement de la COMMISSION DU PORT DE WINDSOR

2. Dans le présent règlement, «navire patrouilleur» désigne un navire au service du maître de port, de la Gendarmerie royale du Canada ou de la Garde côtière des États-Unis;

3. (1) Sous réserve du paragraphe (3), aucun navire ne peut mouiller dans le port en dehors de la zone de mouillage du port de Windsor, à moins d'en avoir reçu l'autorisation du maître de port, d'un membre de la Garde côtière des États-Unis ou d'un officier commandant un navire patrouilleur.

15. Le maître de port peut conclure des accords avec un membre de la Gendarmerie royale du Canada ou de la Garde côtière des États-Unis responsable de la navigation pour faciliter le trafic et éviter toute possibilité de conflit de juridiction dans le port et de conflit d'autorité.

21. Aucun navire ne doit mouiller à l'extérieur de la zone de mouillage du port de Windsor, sauf s'il est en détresse ou si le mauvais temps l'y contraint, et tout navire ainsi contraint de mouiller l'ancre doit être déplacé le plus tôt possible vers un mouillage où il ne gênera pas le passage des navires dans le chenal, ou, s'il est impossible de le déplacer, le capitaine doit demander des instructions au maître de port ou à la Garde côtière des États-Unis.

23. Le maître de port, un membre de la Gendarmerie royale du Canada ou la Garde côtière des États-Unis peut donner l'ordre au capitaine d'un navire d'ancrer son navire dans la zone de mouillage du port de Windsor, et le capitaine de ce navire doit ancrer son navire conformément à cet ordre.

Code of Federal Regulations (américain)

Titre 18

«207.510(a) (1) *Application et surveillance*. Cet article s'applique aux eaux territoriales américaines.»

«207.510(a) (2) *Arrangements régionaux*. Le District Engineer peut faire certains arrangements régionaux avec les fonctionnaires canadiens accrédités dans l'intérêt de la sécurité des opérations, pour faciliter le trafic et pour éviter toute querelle de compétence ainsi que pour prendre des mesures d'aide nécessaire en cas d'urgence.»

«207.510(a) (5) *Définition*. Telle qu'utilisée dans cet article, l'expression:

(v) «Navire patrouilleur» désigne un navire opéré par les garde-côtes américains, les garde-côtes canadiens, la Gendarmerie royale du Canada ou un maître de port.

«207.510(f) *Mouillage des navires*. (2) Aucun navire n'est autorisé à mouiller ni dans les limites des voies élargies ni à l'ouest de la frontière internationale dans la région de la rivière Détroit entre l'amont de *Windsor Harbour Anchorage Area*, au nord de Fighting Island et du câble aérien qui traverse la rivière Détroit à Fort Wayne, sauf en cas de détresse ou de mauvais temps. Tout navire contraint de mouiller dans cette zone interdite devra la quitter aussi rapidement que possible.»

Un facteur stratégique important qui explique le besoin de partager les responsabilités du contrôle du trafic maritime le

[Text]

national waterway relates to the positioning of the Windsor Hargour Anchorage Area. This facility lies downstream of the main Windsor/Detroit commercial dock areas and was established by the Windsor Harbour Commission at the request of local U.S. authorities for vessels awaiting berths in the port of Detroit. Its location on the Canadian side of the international boundary facilitates safe passage on the American side of vessels in transit between Montreal and the Upper lakes. For safety reasons, anchoring is prohibited on the American side. U.S. authorities monitor the movement of traffic in and out of the Anchorage. Relatively few vessels inbound for Windsor use it.

The Marine Administration of Transport Canada plans to review the subject of vessel traffic control in the Detroit River later this year, and revision of the Windsor Harbour Commission By-laws will be considered at that time if necessary from an operational or legal standpoint.

Ports and Harbours

AHSM/jm

April 19, 1978

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is there any comment on that before I call on Counsel?

Mr. Robinson: On Counsel's comment No. 1, I would suggest that the necessary change be made in order to comply.

Mr. Eglington: That has been done in the regulations since 1974.

Mr. Robinson: So there is no problem with that.

On Counsel's comment No. 2, I wonder if we could ask if the RCMP and others should specifically be mentioned, or are they satisfied by leaving it blank, and leaving it only with the Harbour Master?

Mr. Eglington: The explanation afforded for those provisions is in paragraphe (d) on page 2 in the status report. It explains the background to the problem.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What are your views as to mention of them?

• 1130

Mr. Eglington: Well, I think, Mr. Chairman, this matter was first raised in 1974 when the Committee had only just begun operations. The question of sub-delegations was at that point only being explored. I am inclined to think, as was suggested in that initial comment, that it is a delegation of an administrative function. The only disquieting thing about it is simply that it is a foreign power, but, given the nature of the port involved, the river, it seems a logical and necessary arrangement.

Mr. Robinson: Why do we not ask for a specific explanation regarding this delegation of power? Even though it may be of an administrative nature, I think we should still have an

[Translation]

long de cette voie maritime internationale est la situation du Windsor Harbour Anchorage Area. Le WHAA se trouve en aval des principales installations portuaires commerciales Windsor/Detroit, lesquelles ont été créées par la Commission du port de Windsor à la requête des autorités régionales américaines pour les navires qui attendent l'autorisation d'accoster au port de Detroit. L'emplacement du WHAA du côté canadien de la frontière internationale permet le passage sécuritaire aux États-Unis pour les navires en transit entre Montréal et les régions supérieures des Grands Lacs. Pour des raisons de sécurité, le mouillage est interdit du côté américain. Les autorités américaines contrôlent les entrées et les sorties du WHAA. On a remarqué qu'il y a relativement peu de navires à destination de Windsor qui l'utilisent.

L'Administration maritime du ministère des Transports a l'intention d'étudier un peu plus tard dans l'année l'opération de contrôle du trafic des navires dans la rivière Detroit et de revoir en même temps, le cas échéant, du Règlement général de la commission du port de Windsor d'un point de vue opérationnel ou juridique.

Le coprésident (M. Baldwin): Est-ce qu'il y a des commentaires avant que je donne la parole à notre conseiller?

M. Robinson: En ce qui concerne le premier commentaire formulé par le conseiller, je demanderais que la modification nécessaire soit apportée comme il convient.

M. Eglington: Le règlement est déjà modifié depuis 1974.

M. Robinson: Il n'y a donc pas de difficulté.

En ce qui concerne le deuxième commentaire du conseiller, pourrions-nous demander si l'on ne devrait pas mentionner spécifiquement la GRC et les autres organismes intéressés, ou s'il est préférable de laisser un vide que peut remplir le maître de port?

M. Eglington: L'explication donnée au sujet de ces dispositions figure à l'alinéa d) de la page 2 du rapport sur les mesures prises. On y explique tous les éléments du problème.

Le coprésident (M. Baldwin): Que pensez-vous de l'idée de les mentionner?

M. Eglington: Je crois, monsieur le président, que la question a d'abord été abordée en 1974, alors que le Comité n'en était qu'à ses débuts. On ne commençait alors qu'à explorer la question des délégations d'autorité. Je suis porté à croire, comme le suggère le premier commentaire, qu'il s'agit d'une délégation de fonctions administratives. Le seul aspect inquiétant est qu'il s'agit d'une puissance étrangère, mais étant donné la nature du port en question, il me semble qu'il s'agit là d'une entente logique et nécessaire.

M. Robinson: Pourquoi ne demandons-nous pas d'explications précises en ce qui concerne cette délégation de pouvoirs? Même s'il s'agit d'un pouvoir de nature administrative, je

[Texte]

explanation of under what authority they delegate power to the United States Coast Guard. I do not think that is satisfactorily explained here.

Mr. Eglington: No, they have not dealt with the purely legal side of it.

Mr. Robinson: No, they just indicated that . . . I suppose it is a matter of convenience.

Mr. Eglington: I think the argument will simply be that the harbour commission has the power to organize these matters, and if they choose to use the United States Coast Guard instead of Canadian authorities, that is the business of the harbour commission.

Mr. Robinson: Well, to me it seems that it is a real problem when you start talking about delegation of power, and you find that the power, even though the power is given to a harbour commission, is in turn sub-delegated to a foreign organization such as the United States Coast Guard.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Do you think this would be all right, Mr. Robinson? Hang it on the peg that this Committee is wondering whether or not such a sub-delegation is not an unusual and unexpected . . . oh, I forget the words of that particular . . .

Mr. Eglington: Unusual and unexpected.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Unusual and unexpected use of the power, because I certainly would think that when Parliament passed that particular Act they probably did not contemplate—I doubt if it was made known to them—that part of the delegating authority could well be delegation, as you pointed out, to a foreign agency. I think we would be perfectly within our rights and we might get their reaction to it. Would that suit you?

Mr. Robinson: Yes. Also, at the same time there is no reference to subdelegation to the RCMP, and they might advise why they do that as well.

Mr. Eglington: Well, the definition of “patrol vessel” in the regulation means a vessel operated by the harbour master, the Royal Canadian Mounted Police or the United States Coast Guard, and that is where they fit into the regulations. But, as you say, that does not explain where the authority comes from to delegate it to the RCMP. The reason is crystal-clear in the last sentence of Paragraph (d) in the Status Report;

The Commission does not operate a patrol vessel at present.

So, if it does not, it obviously has to use people who do have a patrol vessel.

Mr. Robinson: Well, it may be a very practical answer that we are going to get, and maybe that is it, but at least let them tell us that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Would the Committee be prepared to have counsel also deal in his letter with the

[Traduction]

pense que nous devrions quand même nous faire expliquer en vertu de quelle autorité ce pouvoir a été délégué à la Garde côtière des États-Unis. Je ne pense pas que l'explication donnée ici soit satisfaisante.

M. Eglington: Non, ils n'ont pas traité de l'aspect purement juridique de la question.

M. Robinson: Non, ils ont simplement dit que . . . Je suppose que c'est une question de commodité.

M. Eglington: Je pense qu'on répondra simplement que la Commission du port a le pouvoir d'organiser ce genre de chose, et que si elle choisit d'avoir recours à la Garde côtière des États-Unis au lieu de s'en remettre aux autorités canadiennes, c'est à la Commission du port d'en décider.

M. Robinson: Il me semble que c'est justement un problème qui surgit souvent dans le cas des délégations de pouvoir, c'est-à-dire que même si un pouvoir est conféré à une commission de port, on s'aperçoit par la suite que ce même pouvoir est encore une fois délégué à un organisme étranger comme la Garde côtière des États-Unis.

Le coprésident (M. Baldwin): Croyez-vous que cela irait, monsieur Robinson? Nous pourrions indiquer que le Comité se demande si une telle délégation supplémentaire de pouvoir n'est pas anormale et inopportune . . . Je ne me souviens plus des termes exacts . . .

M. Eglington: Anormale et inopportune.

Le coprésident (M. Baldwin): Un recours anormal et inopportun au pouvoir conféré, car je serais certainement porté à croire que lorsque le Parlement a adopté la loi en question, il ne prévoyait sans doute pas . . . je doute qu'on le lui ait fait savoir . . . qu'une partie de cette autorité déléguée serait utilisée pour déléguer des pouvoirs à un organisme étranger, comme vous l'avez fait remarquer. Je pense que nous serions tout à fait en droit de poser une telle question et d'attendre la réponse. Cela vous convient-il?

M. Robinson: Oui. En outre, il n'est fait aucune mention d'une délégation de pouvoir à la GRC, et ils pourraient nous dire pourquoi.

M. Eglington: Dans le règlement, «navire patrouilleur» désigne un navire au service du maître de port, de la Gendarmerie royale du Canada ou de la Garde côtière des États-Unis, et c'est pourquoi ces organismes figurent dans le règlement. Mais comme vous le dites, cela n'explique pas d'où vient l'autorisation de déléguer le pouvoir à la GRC. La raison apparaît on ne peut plus clairement dans la dernière phrase de l'alinéa (d) du rapport sur les mesures prises:

La Commission ne dispose pas de navire patrouilleur à l'heure actuelle.

Par conséquent, si elle n'en a pas, elle doit évidemment avoir recours aux services d'organismes qui possèdent un navire patrouilleur.

M. Robinson: On nous donnera peut-être une réponse logique, et c'est peut-être là que se trouve l'explication, mais du moins laissons-les nous le dire.

Le coprésident (M. Baldwin): Les membres du Comité désirent-ils que le conseiller traite également dans sa lettre de

[Text]

question raised in No. 3 and No. 4? I think that needs to be dealt with by correspondence. Would you not agree?

Mr. Eglington: Well, they are also dealt with in the Status Report, and concerning the item No. 3 in the original comment on dangerous substance, I do not think the answer on that is satisfactory. There is a great deal of waffle there about reference to other regulations and then a promise that regulations will be revised. Well, it becomes obvious on reading the Status Report that the definition of "dangerous substance" is a quite complicated matter, and they ought to say what they mean in the regulations.

Mr. Robinson: How do you relate that to the doctrine of Rylands and Fletcher?

Mr. Eglington: I am sorry, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: How do you relate that to the doctrine of Rylands and Fletcher?

Mr. Eglington: Well, it is the definition of what might be regarded as inherently dangerous, that is all. And the only reason that appeared in the comment was: does that phrase mean something that would satisfy the rule in law or does it mean something else? Well, clearly, from the definition and the answer that is given, it means something quite different. Various allusions are made as to where the phrase is used elsewhere, and it ought to be defined for the purposes of these regulations. The statement is made:

All these expressions will be reviewed when standardized by-law provisions to prohibit the encumbrance of harbour waters are developed... under the proposed Canada Ports Act.

The bill for that proposed Act has not been passed, and, obviously, will not now be passed at least until the next session. This phrase ought to be defined.

• 1135

Mr. Robinson: Well that is fair enough. Let us ask them to define it more adequately.

Mr. Eglington: They have agreed to delete the word "knows" and replace it with "has reasonable grounds to suspect", that is satisfactory, and as far as the definition of an effective muffler is concerned, if the wording of paragraph (c) of the status report conveys what they mean, then the regulation should say so, because it is not really, I do not think, what an ordinary person would take the words "an effective muffler" to mean.

Mr. Robinson: Well I agree with Counsel's comments that we should have some clarification on this, and I would like to know also what number of decibels they think is the limit that should be emitted. Is it 85 or 90, and what control, if anything, could be taken with regard to the whole matter?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And Counsel writes a letter on those lines, and back again. Thank you.

SOR/78-395, under the Hazardous Products Act. It has been before the Committee May 1, 1975; September 17, 1975;

[Translation]

la question abordée aux paragraphes 3 et 4? Je pense qu'il faut régler cette question par lettre; n'êtes-vous pas d'accord?

M. Eglington: Il en est également question dans le rapport sur les mesures prises, et en ce qui concerne le paragraphe 3 du commentaire original sur les substances dangereuses, je ne crois pas que la réponse soit satisfaisante. Il y a là bien du verbiage où l'on nous renvoie à d'autres règlements en plus de promettre que le règlement sera révisé. En lisant le rapport sur les mesures prises, il devient évident que la définition de l'expression «substances dangereuses» est une question très compliquée, et ils devraient dire ce qu'ils entendent par là dans le règlement.

M. Robinson: Quel rapport y voyez-vous avec la règle donnée dans l'affaire Rylands contre Fletcher?

M. Eglington: Je vous demande pardon, monsieur Robinson?

M. Robinson: Quel rapport y voyez-vous avec la règle donnée dans l'affaire Rylands contre Fletcher?

M. Eglington: On y définit tout simplement ce qui peut être considéré comme naturellement dangereux. On en a parlé dans le commentaire simplement parce qu'on se demandait si l'expression était conforme à la règle de droit ou si elle signifiait autre chose? En lisant la définition ainsi que la réponse donnée, on voit clairement que la signification est tout à fait différente. On fait plusieurs fois allusion à d'autres cas où l'expression est utilisée mais il faudrait la définir aux fins du règlement. On dit dans le rapport:

Toutes ces expressions seront étudiées lorsqu'on procédera à l'élaboration de règlements uniformisés pour prévenir l'encombrement des eaux portuaires en vertu... de la Loi sur les Ports du Canada.

Le projet de loi en question n'a pas encore été adopté et il est évident qu'il ne le sera pas avant la prochaine session. Cela devrait être défini.

M. Robinson: Vous avez raison. Nous allons leur demander de définir cela d'une façon plus appropriée.

M. Eglington: Ils sont d'accord pour supprimer le mot «connaît» et de le remplacer par «a de bonnes raisons de soupçonner» ce qui est satisfaisant. Quant à la définition de ce qu'est un silencieux efficace, si le libellé de l'alinéa c) du rapport indique ce qu'ils veulent dire, le règlement devrait aussi l'indiquer car ce ne serait pas là le sens que donnerait une personne ordinaire à ces mots: «silencieux efficace».

M. Robinson: Je suis d'accord avec les remarques du conseiller et il nous faudrait des éclaircissements. J'aimerais aussi qu'on définisse le nombre de décibels-limite: s'agit-il de 85 ou de 90 et ce qu'on pourrait faire pour réglementer toute cette question?

Le coprésident (M. Baldwin): Et que le conseiller écrive une lettre en ce sens et la leur renvoie. Merci.

DORS/78-395 se rapporte à la Loi sur les produits dangereux. L'affaire a été présentée au Comité le 1^{er} mai 1975 et

[Texte]

February 12, 1976; March 31, 1977 and July 7, 1977 and it would appear to be that the final analysis has been an addition of the words "of the test animal" as the Committee originally desired. It took a little time, but we seem to have achieved our objective.

Mr. Robinson: There is nothing further required then.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No. It goes to show, Mr. Robinson, if you wait long enough . . .

Mr. Robinson: Right.

Mrs. Holt: While you are changing one word, they add about five thousand more.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I know. I know. It is like Hercules and the Augean stable.

SOR/76-521 and SI/75-58—Automobile Components Remission Order, amendment. Before the Committee originally October 16, 1975. To be printed, a letter dated April 26, 1977 from Counsel to Mr. Bocking; a letter dated March 3, 1978 from Counsel to Mr. Quinn of the same Department and a letter dated March 21, 1978 from Mr. Quinn to Counsel.

April 26, 1977

T. E. Bocking, Esq.,
Executive Assistant,
Deputy Minister's Office,
Department of Industry, Trade
and Commerce,
OTTAWA.

Re: SOR/76-521, Automobile Components Remission Order (P.C. 1976-2007)

Dear Mr. Bocking:

I am somewhat puzzled by the new subsection 3(3), and in looking at the original Order I realize that I ought to have been equally puzzled by the old section 3(3).

The words I do not understand begin "that are in excess of the maximum number . . .". Is what is intended to be conveyed the following:

that are greater in number than the number of automobiles on which there could be installed Canadian automobile components exported for such purpose?

I am not sure what the words "those" and "such" refer to when they appear before the word "automobiles". Not only that, I find the use of the phrase "could have installed" in an intransitive sense very odd. One immediately asks: "Who could have installed?", only to realize that no person is the subject of the verb. Presumably what is meant is "on which there could have been installed".

[Traduction]

puis le 17 septembre 1975 puis le 12 février 1976 puis le 31 mars 1977 et le 7 juillet 1977. Il semble qu'on ait ajouté en fin de compte les mots: «de l'animal témoin», comme le Comité le voulait à l'origine. Cela a pris un peu de temps mais il semble que nous avons atteint notre objectif.

M. Robinson: Il ne faut plus rien d'autre, alors.

Le coprésident (M. Baldwin): Non. Cela prouve, monsieur Robinson, que si vous attendez suffisamment longtemps . . .

M. Robinson: D'accord.

Mme Holt: Là où vous modifiez un mot, ils en ajoutent des milliers.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, je sais. C'est comme Hercule et les écuries d'Augias.

DORS/76-521 et TR/75-58, Décret de remise visant les pièces composantes d'automobile, modifications. L'affaire a été présentée à l'origine au Comité le 16 octobre 1975. Nous avons pour faire imprimer au procès-verbal une lettre du 26 avril 1977 envoyée par le conseiller à M. Bocking; une lettre datée du 3 mars 1976 envoyée par le conseiller à M. Quinn dans ce même ministère et une lettre datée du 21 mars 1978 qui a été adressée par M. Quinn au conseiller.

Le 26 avril 1977

Monsieur T. E. Bocking
Chef du Cabinet
Cabinet du sous-ministre
Ministre de l'Industrie et
du Commerce
Ottawa

Objet: DORS/76-521, Décret de remise visant les pièces composantes d'automobiles (C.P. 1976-2007)

Monsieur,

Je suis quelque peu déconcerté par le nouveau paragraphe 3(3) et, en examinant le décret original, je me rends compte que l'ancien paragraphe 3(3) aurait dû provoquer chez moi la même réaction.

Je ne comprends pas bien le sens de l'expression commençant par «en sus du nombre maximal . . .». Veut-on dire par là:

dont le nombre est supérieur à celui des automobiles sur lesquelles pourraient être installées des parties d'automobiles de fabrication canadienne exportées à cette fin?

Dans le libellé anglais, je ne saurais dire avec exactitude à quoi se rapportent les mots «those» et «such», employés devant le mot «automobiles». En outre, je trouve que l'utilisation du membre de phrase «could have installed» a un sens intransitif extrêmement ambiguë. On pourrait immédiatement demander: «Who could have installed?», uniquement pour se rendre compte que ce verbe n'a aucun sujet. L'auteur voulait probablement dire «on which there could have been installed».

[Text]

As you can see, I am thoroughly confused and shall appreciate your advice.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

March 3, 1978

P. Quinn, Esq.,
Asst. Deputy Minister—Enterprise
Development,
Department of Industry, Trade
and Commerce,
OTTAWA.

Re: SOR/76-521, Automobile Components Remission
Order (P.C. 1976-2007)

Dear Mr. Quinn:

On 26th April 1977 I wrote to Mr. Bocking, then the Designated Instruments Officer for your Department, requesting elucidation and clarification of subsection 3(3) of the above Order. I have not received a reply as yet and I shall be glad if you will kindly look into the matter for me.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

SOR/76-521

March 21, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: Automobile Components Remission Order (P.C.
1976-2007) SOR/76-521

Dear Mr. Eglington:

Reference is made to your letter dated March 3, 1978 in reference to the comments which you had sent to Mr. T. E. Bocking concerning the above mentioned subject.

The officers of this Department administer the new subsection 3(3) exactly as expressed in paragraph 2 of your letter. I also agree that the wording would be clarified by using the words: "on which there could have been installed" rather than "could have installed".

[Translation]

Comme vous pouvez le constater, je trouve cette question fort embrouillée et j'aimerais obtenir votre avis à ce sujet.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 3 mars 1978

Monsieur P. Quinn
Sous-ministre adjoint
Développement des entreprises
Ministère de l'Industrie et du Commerce
Ottawa

Objet: DORS/76-521, Décret de remise visant les pièces
composantes d'automobiles (C.P. 1976-2007)

Monsieur,

Le 26 avril 1977 j'ai écrit à M. Bocking, alors préposé aux textes réglementaires à votre ministère, afin d'obtenir des éclaircissements sur le paragraphe 3(3) du décret ci-dessus. Je n'ai pas encore reçu de réponse, et je vous saurai gré de bien vouloir vous renseigner sur cette question pour moi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

DORS/76-521

Le 21 mars 1978

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Objet: Décret de remise visant les pièces composantes
d'automobiles (C.P. 1976-2007) DORS/76-521

Monsieur,

Nous nous reportons à votre lettre du 3 mars 1978, à propos des observations que vous aviez adressées à M. T. E. Bocking, sur le sujet susmentionné.

Les fonctionnaires du présent ministère administrent le nouveau paragraphe 3(3) exactement comme indiqué au paragraphe 2 de votre lettre. Je conviens aussi que le libellé serait plus clair en utilisant les mots: «sur lesquelles auraient pu être installés» plutôt que «pouvaient être installées.»

[Texte]

Insofar as the words “those” and “such” they have been used for emphasis purposes.

Should you wish to consult with the undersigned further, please do not hesitate to do so.

Yours truly,

Peter E. Quinn
Assistant Deputy Minister,
Enterprise Development

Mr. Robinson: I assume everything is under control, now there is no further problem in this, Mr. Counsel.

Mr. Eglington: Well, Mr. Robinson, I am inclined to think that the wording is unclear and they ought to change it, if the section means what I finally concluded it did mean.

Mr. Robinson: When you refer to Mr. Quinn’s letter, he says:

I also agree that the wording will be clarified by using the words “on which there could have been installed” rather than “could have installed”.

So he apparently agrees with it.

Mr. Eglington: That is right.

Mr. Robinson: As far as the other words “those and such” they have been used only for emphasis, so I assume that is all right. What further comment were you going . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): He still has to do it. He still has to make the change.

Mr. Eglington: He has to make the change.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): He has agreed that it ought to be made, but he has not made it.

Mr. Eglington: And he will not do it unless the Committee writes.

Mr. Robinson: Well, let us suggest that he go about making the change. I assumed from his letter that that was what he was going to do. Maybe I cannot really assume these things.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

SOR/77-297—General Load Line Rules, amendment. Before the Committee for the first time. To be printed, a letter from Counsel to Mr. Cameron of the Department of Transport dated April 26, 1978.

[Traduction]

En ce qui concerne les mots «those» et «such» ils ont été utilisés pour insister.

J’espère que vous n’hésitez pas à consulter le soussigné, au besoin et je vous prie d’agréer, Monsieur, l’expression de mes sentiments distingués.

Expansion des entreprises
Le sous-ministre adjoint
Peter E. Quinn

M. Robinson: Je suppose que nous n’avons pas d’autres problème dans ce domaine, monsieur le conseiller.

M. Eglington: Monsieur Robinson, à mon avis la libellé n’est pas très clair et devrait être modifié si l’on veut qu’il signifie quelque chose.

M. Robinson: Lorsque vous parlez de la lettre de M. Quinn il est indiqué:

Je conviens aussi que le libellé serait plus clair en utilisant les mots: «sur lesquelles auraient pu être installés» plutôt que «pouvaient être installés».

M. Quinn est donc d’accord.

M. Eglington: C’est exact.

M. Robinson: Quant aux autres mots «those» et «such» ils servent à souligner je le suppose. Quelles étaient les autres remarques que . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Il lui reste à effectuer en fait ces changements.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Il est d’accord pour qu’on effectue ces changements mais il ne les a pas fait.

M. Eglington: Et il ne fera rien à moins que le Comité écrive.

M. Robinson: Nous allons donc lui proposer d’effectuer ces modifications. J’avais cru déduire de sa lettre qu’il allait les faire.

Le coprésident (M. Baldwin): Êtes-vous d’accord?

Des voix: D’accord.

DORS/77-297—Règles générales sur les lignes de charge—Modification. Cette affaire est nouvelle pour nous. Nous allons donc annexer au procès-verbal la lettre datée du 26 avril 1978 du ministère des Transports au conseiller.

[Text]

April 26, 1978

Miss L. Mayrand,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

RE: SOR/77-297, General Load Line Rules, amend-
ment

Dear Miss Mayrand:

I refer to your letter of August 30, 1977 addressed to Mr. G. A. Scott regarding the subject amendment. Your comments on possible discrepancies between the French and English versions have been studied and I wish to inform you that the following amendments will be made to the French version:

(a) paragraph 1(13) (b) of Schedule I will be amended to agree with the English version

"... and increased in thickness at the rate of 25 mm for each additional 380 mm of width;"

"... et leur épaisseur sera augmentée de 25 mm pour chaque augmentation de 380 mm sur la largeur;"

(b) section 71 of Schedule I will be amended to agree with the English version

"... and shall decrease at the rate of 125 mm for each additional 100 m in the length of the ship

"... et qu'elle diminue à raison de 125 mm pour chaque 100 m supplémentaires de longueur de navire."

The French translation "open hearth process", that is, "four Martin" is that contained in the original text of the International Load Line Convention, 1930, and is thus suitable.

I hope the above information is satisfactory and I wish to thank you for your comments on this matter.

Yours sincerely,

S. D. Cameron
Senior Assistant Deputy Minister

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any comments from the Committee?

M. Béchard: D'après la lettre de M. Cameron, je crois que cela a été réglé.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any comment? All right, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I know the changes have been made, but is there a problem yet? Is Counsel satisfied?

[Translation]

Le 26 avril 1978

Mademoiselle L. Mayrand
Comité mixte permanent du
Sénat et de la Chambre des communes
des règlements et autres réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-297, Règles générales sur les lignes de charge—Modification

Mademoiselle,

La présente fait suite à votre lettre du 30 août 1977, adressée à M. G. A. Scott au sujet de la modification ci-dessus. Vos commentaires sur des écarts possibles de traduction entre les versions française et anglaise ont été étudiées et je désire vous informer que les corrections suivantes seront apportées à la version française:

a) L'alinéa 1(13)b) de l'Annexe 1 sera ainsi corrigé pour correspondre à la version anglaise:

"... and increased in thickness at the rate of 25 mm for each additional 380 mm of width;"

"... et leur épaisseur sera augmentée de 25 mm pour chaque augmentation de 380 mm sur la largeur;"

b) L'article 71 de l'Annexe 1 sera ainsi modifié pour correspondre à la version anglaise:

"... and shall decrease at the rate of 125 mm for each additional 100 m in the length of the ship."

"... et qu'elle diminue à raison de 125 mm pour chaque 100 m supplémentaire de longueur de navire."

La traduction française de l'expression "open heart process" par «four Martin», étant précisément celle qui figure dans le texte original de la Convention internationale de 1930 sur les lignes de charge, est par conséquent jugée adéquate.

J'espère que les renseignements ci-dessus vous satisferont et je désire vous remercier des commentaires que vous avez formulés sur cette question.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint principal
S. D. Cameron

Le coprésident (M. Baldwin): Quelqu'un a-t-il des observations à faire?

Mr. Béchard: By what Mr. Cameron said, it seems that the matter is settled.

Le coprésident (M. Baldwin): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Y a-t-il des remarques? Très bien, monsieur Robinson vous avez la parole.

M. Robinson: Je sais que les modifications ont été apportées mais reste-t-il un problème et notre conseillère est-elle satisfaite?

[Texte]

Miss Mayrand: As I understood it, they will make the adequate change.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are going to work ourselves out of a job in the next 25 years.

Mrs. Holt: Then we start cancelling out all the legislation and start from the beginning. That is the next step.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Like the Bible, you are right.

Mrs. Holt: Yes. Sure, they did it all very simply when they had to carve it in stone.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Mrs. Holt: Sure. They have got computers now, so there will be more words, because all they have to do is dump it into the . . .

• 1140

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Like statutory regulations, they hung it up so high that no one could see it.

Mrs. Holt: That is right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/78-304—International Pacific Halibut Convention Regulations might be of interest to one member of the Committee here in particular. This is the first time I think before the Committee.

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And we ask that Counsel's comments be printed.

SOR/78-304

INTERNATIONAL PACIFIC HALIBUT CONVENTION REGULATIONS

Northern Pacific Halibut Fisheries Convention Act

P.C. 1978-943

1. These new Regulations cure the point taken by the Committee on SOR/76-223 concerning the spelling of "centimetre".

2. In Section 7 the word "take" appears to be used to mean "catch and retain". This could be checked with the Department as part of the general review of the "fish for catch/take, and/or retain" problem.

3. In Section 8(b) the word "national" might have been used to good effect instead of "Federal", the phraseology actually used having a distinctly United States tinge to it. This is, however, only a quibble: the meaning is clear. The last sentence is incomplete in the French version, it should read:

"... Les exigences de la Commission ne remplacent pas celles des gouvernements . . ."

4. Section 12

The proper wording in English would be "to ensure the fulfilment . . ."

[Traduction]

Mlle Mayrand: Pour autant que je sache, ils vont apporter les modifications nécessaires.

Le coprésident (M. Baldwin): Au cours des 25 prochaines années nous allons travailler si fort qu'on n'aura plus besoin de nous.

Mme Holt: Alors nous annulerons toutes les lois et nous recommencerons à zéro. C'est là la prochaine étape.

Le coprésident (M. Baldwin): Comme dans la bible, vous avez raison.

Mme Holt: Oui, on l'a exprimé très simplement lorsqu'il a fallu sculpter cela dans la pierre.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Mme Holt: D'accord. On a des ordinateurs maintenant. Alors, il n'y aura plus de mots, car il n'y a plus qu'à mettre cela dans . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Comme dans le cas des règlements statutaires, on les a placés si haut qu'on ne peut pas les voir.

Mme Holt: C'est bien vrai.

Le coprésident (M. Baldwin): DORS/78-304, Loi sur la convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique nord. Cette question pourrait intéresser tout particulièrement un des membres du Comité. Je pense que cette affaire est pour la première fois devant nous.

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous demandons que les remarques du conseiller soient imprimées au procès-verbal.

RÈGLEMENT DE LA CONVENTION INTERNATIONALE DU FLÉTAN DU PACIFIQUE

Loi sur la convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique Nord

C.P. 1978-943

1. Ces nouveaux règlements viennent corriger la question soulevée par le Comité dans le DORS/76-223 concernant l'orthographe du terme «centimetre».

2. A l'article 7, le mot «take» semble avoir été utilisé dans le sens de «catch and retain». Il faudrait vérifier auprès du Ministère dans le cadre de l'examen général du problème des «fish for catch/take, and/or retain».

3. Au paragraphe 8(b), le terme «national» a peut-être été utilisé pour produire un bon effet au lieu du terme «Federal», la phraséologie ayant une note distinctement américaine. Ce n'est toutefois qu'une querelle de mots: la signification du terme «national» est bien claire. Dans la version française, la dernière phrase est incomplète, elle devrait se lire ainsi:

«... Les exigences de la Commission ne remplacent pas celles des gouvernements . . .»

4. Article 12

Il faut écrire en anglais «to ensure the fulfilment . . .»

[Text]

5. Section 13(c): Criteria 13; 1(a)

This provision is new. It is extremely onerous if it indicates that the captain or operator can be successfully prosecuted for violations committed by others (even if against his will or express injunction). This would amount to a presumption of guilt and to guilt without proof of either *actus reus* or *mens rea*, which would appear to be contrary to the Canadian Bill of Rights. This would make Section 13(c) ultra vires the enabling Act on Professor Driedger's interpretation of the Bill of Rights in its application to Statutory Instruments. (See (1978) 4 Commonwealth Law Bulletin, page 380)

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is there any question about this particular issue dealing with the Halibut Convention regulations?

Mr. Robinson: Well, with Counsel's comment number one, there appears to be no problem there. On number two, I think we should get clarification.

Mr. Eglington: I think, Mr. Robinson, we are finally getting somewhere on that point. I did have a call from Mr. Sponagle some weeks ago when he was rushing some amendment to the Privy Council office and he asked me, in effect, what would the Committee want him to put in the regulation in connection with catch and retain. And so I think at last we are making progress there.

Mr. Robinson: Very good.

With regard to Counsel's comment number three, I would suggest that the word "national" be used instead of "federal".

Mrs. Holt: Especially in view of what has happened recently I think it is quite important.

Mr. Robinson: And with regard to Counsel's comment four, I would suggest this wording in English, the words, "to ensure the fulfillment".

And with regard to Counsel's comment number five, this appears to be the reverse onus situation again, does it not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Robinson. There might perhaps be some explanation of that but we can ask for it. But on the surface it looks pretty stiff.

Mr. Robinson: Well, they may wish to explain further.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any other comment? None from Counsel? It is agreed then that Counsel should write along the terms of the proposals advanced.

Mrs. Holt: The fifth point I think is very serious, do you not?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, indeed.

Mrs. Holt: There are enough people in the world taking blame for crimes and guilty before proven innocent sort of thing without this.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Especially given the confused state of fishing and so on . . .

[Translation]

5. Paragraphe 13(c): critère 13; 1(a)

Il s'agit ici d'une nouvelle disposition qui pourrait avoir des conséquences très onéreuses, si elle stipule que le capitaine ou l'exploitant d'un bateau peuvent être poursuivis pour les infractions commises par d'autres (même si cela est contre leur volonté ou sur un ordre formel). Cela équivaldrait à présumer que le capitaine ou l'exploitant sont coupables et ce, sans preuve d'*actus reus* ou *mens rea*, ce qui semble contraire à la Charte des droits de la personne. Cela pourrait rendre le paragraphe 13(c) ultra vires de la Loi habilitante selon l'interprétation de M. Driedger de la Charte des droits de la personne en ce qui concerne son application aux textes réglementaires. (Voir (1978) 4 Commonwealth Law Bulletin, page 380).

Le coprésident (M. Baldwin): Y a-t-il des questions au sujet de ce règlement relatif à la convention des pêcheries de flétan?

M. Robinson: Dans le cas de l'observation n° 1 du conseiller, il ne semble pas y avoir de difficulté. Quant au n° 2, je crois qu'il nous faudrait des éclaircissements.

M. Eglington: Je crois que nous en arrivons enfin à quelque résultat dans ce cas. M. Sponagle m'a téléphoné il y a quelques semaines au moment où il poussait certains amendements auprès du bureau du Conseil privé et il m'a demandé ce que le Comité voulait qu'on mette dans le règlement au sujet de l'expression catch and retain. Je crois que nous faisons des progrès dans ce domaine.

M. Robinson: Très bien.

Quant au commentaire numéro 3 du conseiller, je propose qu'on utilise le mot «national», plutôt que «fédéral».

Mme Holt: Je crois que c'est très important, surtout en raison de ce qui s'est passé récemment.

M. Robinson: Quant aux remarques numéro 4 du conseiller, je suis d'accord avec le libellé anglais proposé: to ensure the fulfillment.

Quant à la remarque numéro 5 du conseiller, il semble que ce soit de nouveau ici un cas de renversement de la charge de la preuve?

M. Eglington: Oui, monsieur Robinson. Peut-être pourrions-nous donner des explications et nous pouvons en demander mais à première vue cela paraît pas mal rude.

M. Robinson: Peut-être qu'ils voudront bien nous donner des explications.

Le coprésident (M. Baldwin): Y a-t-il d'autres remarques? Aucune de notre conseiller? Êtes-vous d'accord pour que le conseiller écrive comme nous l'avons indiqué?

Mme Holt: Je crois que ce cinquième point est extrêmement sérieux?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, certainement.

Mme Holt: Il y a suffisamment de gens qui sont accusés de crimes et jugés coupables avant qu'on puisse prouver qu'ils sont innocents sans qu'on ajoute encore cela.

Le coprésident (M. Baldwin): Particulièrement dans cette situation confuse des pêcheries, etc . . .

[Texte]

Mr. Robinson: But this is not unusual in federal law, to have a reverse onus situation where it is on the individual; it is throughout all taxation law.

Mrs. Holt: We have discussed that though and if the federals are writing laws that make you guilty without being involved, I do not accept that.

Mr. Eglington: It is not really reverse onus law because there is no possibility of getting out of it. The regulation says simply he is responsible for it. So he has no opportunity to disprove an onus on him. It is simply imputing to him the guilt of others.

Mrs. Holt: Of others. Yes, even if the owner . . .

Mr. Béchard: Mrs. Holt is a lawmaker too.

Mrs. Holt: But you know what my policy is now, that unless I get any law that comes through to our committee approved by this Committee first I am not going to vote on it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Good.

Mrs. Holt: I think we have to do it. I think we are passing too much law that we do not even know what it means; nobody is studying it; nobody is preparing for it, and then they have to come here a week later and clean up one word and they get a thousand bad ones in.

An hon. Member: Come the revolution.

Mrs. Holt: I am not taking any of the blame for the laws; I think they are just terrible.

Mr. Brewin: Mrs. Holt, would you join with me in voting every day of the week that we abolish one of the laws we have already.

Mrs. Holt: Listen, I would. I probably would be standing alone in the House. You are safe where you are but I am not very safe where I am. But I agree with that, I really agree with that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Shall we finish this and then we will take signatures for the revolution.

Mrs. Holt: That is not a revolution, that is just good sense.

Mr. Brewin: I am all for it.

Mrs. Holt: I am a pragmatist.

Mr. Béchard: . . . is asking for that too. I received a letter from him yesterday.

Mrs. Holt: Let us do three a day and then we can get started at the beginning again. Okay, so they are going to take care of five.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Mrs. Holt: All right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, SOR/78-225, 226, 227, 228, 229, 230, 231 inclusive—revocation of various Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada. Not before the Committee yet, first time now. To be printed, a letter dated May 2 from Counsel to Mr.

[Traduction]

M. Robinson: Cependant ce cas n'est pas exceptionnel en droit fédéral, c'est-à-dire ce cas où il y a renversement de la charge de la preuve qui oblige la personne à prouver qu'elle est innocente . . . Vous retrouverez tout cela dans la Loi sur les taxes.

Mme Holt: Nous en avons discuté mais si le gouvernement fédéral rédige des lois qui vous rendent coupables alors que vous n'êtes pas mêlé à l'affaire, je ne suis pas d'accord.

M. Eglington: Il ne s'agit pas réellement d'un renversement de la charge de la preuve car il n'y a aucune possibilité d'en sortir. Le règlement indique simplement qu'il est responsable . . . Il n'a donc pas la possibilité de rejeter une charge qui lui a été imputée. On rejette sur lui la faute des autres.

Mme Holt: Des autres. Oui, même si le propriétaire . . .

M. Béchard: Mme Holt est aussi une législatrice.

Mme Holt: Mais vous connaissez ma politique: à moins que la loi n'ait été approuvée par ce Comité, je ne vais pas voter à son sujet.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien.

Mme Holt: Je crois qu'il faut procéder ainsi: nous adoptons trop de lois dont nous ne connaissons même pas la signification car personne ne les a étudiées, ni préparées et puis elles arrivent ici une semaine plus tard et on corrige un mot mais on en remet un millier de mauvais.

Une voix: Il faudrait une révolution.

Mme Holt: Je ne veux pas qu'on me le reproche, car ces lois sont extrêmement mal faites.

M. Brewin: Est-ce que vous êtes prête à voter avec moi chaque jour de la semaine pour abolir une de lois qui existent déjà.

Mme Holt: Bien sûr! mais je serais toute seule pour affronter la Chambre. Vous êtes en sécurité vous, mais moi je ne le suis pas. Pourtant, je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous allons terminer cette affaire puis nous passerons pour obtenir des signatures pour la révolution.

Mme Holt: Il ne s'agit pas de révolution, il s'agit de simple bon sens.

M. Brewin: D'accord.

Mme Holt: Je suis pragmatique.

M. Béchard: . . . il demande cela aussi . . . J'ai reçu une lettre de lui hier.

Mme Holt: Faisons-en trois par jour puis nous pourrions recommencer le tout. D'accord, donc on va s'occuper de cinq.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Mme Holt: Très bien.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous passons maintenant à DORS/78-225, 226, 227, 228, 229, 230, 231 inclusivement—Annulation de certaines ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada. L'affaire n'a pas encore été présentée au Comité, c'est donc la première fois que

[Text]

Nadeau, Canadian Transport Commission; a letter dated May 12, 1978 from Mr. Nadeau to Counsel.

G. W. Baldwin, Q.C., M.P.

May 2, 1978

Monsieur G. W. Nadeau,
General Counsel,
Canadian Transport Commission,
275 Slater Street,
OTTAWA, K1A 0N9.

Re: SOR's/78-225—230, Revocations of Divers,
Revised General Orders of the Board of Transport
Commissioners for Canada.

Dear Monsieur Nadeau:

I have noted the above revocations. There have been several others in the recent past, as I recall.

As there does not seem to have been any replacements made for the revoked Orders, I shall value your assurance that the contents of the Orders are not being placed in instruments not regarded as either regulations or other statutory instruments.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

Ottawa, Ontario
K1A 0N9

May 12, 1978

Mr. G. C. Eglington
Standing Joint Committee
of the Senate and of
the House of Commons
Regulations and Other
Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario—K1A 0A4

Re: SORs/78-225—230, Revocations of Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada.

Dear Mr. Eglington:

With reference to your inquiry of May 2nd, 1978, concerning the above-noted SOR's, please be advised that the said revocations concerned certain General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada which were no longer in use and therefore considered spent.

Yours sincerely,

Gilbert W. Nadeau
General Counsel

[Translation]

nous nous en occupons. Nous allons imprimer au procès-verbal une lettre du 2 mai en provenance du conseiller adressée à M. Nadeau de la Commission canadienne des transports et une lettre du 12 mai 1978 envoyée par M. Nadeau au conseiller.

G. W. Baldwin, C.R., député

Le 2 mai 1978

Monsieur G. W. Nadeau
Conseiller général
Commission canadienne des
Transports
275 Slater
Ottawa, K1A 0N9

Objet: DORS/78-225-230—Annulation de certaines ordonnances générales révisées de la Commission des Transports du Canada

Monsieur,

J'ai pris connaissance des annulations susmentionnées et des autres qui ont eu lieu voici peu, d'après ce dont je me souviens.

Si apparemment rien n'a remplacé ces ordonnances, je voudrais que vous m'assuriez du fait que leur contenu ne fera pas partie d'autres documents non considérés soit comme règlement soit comme d'autres textes réglementaires.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

G. C. Eglington

Ottawa (Ontario)
K1A 0N9

Le 12 mai 1978

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du
Sénat et de la Chambre
des communes
Règlement et autres textes
réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/78-225-230—Annulation de certaines ordonnances générales révisées de la Commission des Transports du Canada

Monsieur,

En égard à votre lettre du 2 mai 1978 portant sur les DORS susmentionnés, soyez assuré que les annulations en question portaient sur certaines ordonnances générales de la Commission des Transports du Canada qui ne s'appliquaient plus et qui pas conséquence n'ont plus force exécutoire.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Gilbert N. Nadeau
Conseiller général

[Texte]

Mr. Robinson: Do we really need to print this material or—there is no problem.

• 1145

Mr. Bécharde: You are satisfied, Mr. Eglington?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

Mr. Bécharde: I have got to be sure.

Mrs. Holt: There again, in the revolution, I would like to move down the whole Canadian Transport Commission. They are a power unto themselves. But that . . .

Mr. Bécharde: After the Committee meeting.

Mrs. Holt: After the Committee meeting, we can take care of all these transport issues? If we did that first, we would not have to bother with these.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/78-313—Hog Carcass Grading Regulations, the first time before the Committee. We will print counsel's comments.

SOR/78-313

HOG CARCASS GRADING REGULATIONS

Canada Agricultural Products Standards Act

P.C. 1978-985

1. These new Regulations do not reproduce features in the Lamb, Beef and Veal Carcass Grading Regulations to which the Committee took objection in 1975. (New Regulations to replace them, long promised, are due to appear shortly.)

The only point that arises under the Hog Regulations is Section 13. The enabling power is already familiar:

“Section 10(4), The Governor in Council may make regulations . . . (b) respecting the disposition of articles forfeited under this section”.

Section 13 makes no rule but simply grants a discretion to the inspector to act as he pleases. There is not even any indication of the usual practices to be followed. This same point has recently been raised by the Committee in other regulations and the Department has not yet had the opportunity to state its position. This latest example can be added to those it is already considering.

2. Section 4

The two official versions do not convey the same meaning. The French version says that a carcass may be graded in a slaughterhouse by a grader only if it meets the requirements while the English version states as conditions of the grading that it be done by a grader and at the establishment in which the animal was slaughtered.

The Department should be asked to determine which of the versions is the correct one and to make the appropriate correction.

Mr. Robinson: I note from counsel's comments that the department has not yet had the opportunity to state its position

[Traduction]

M. Robinson: Devons-nous réellement faire consigner ces documents ou . . . ça va, pas de problème.

M. Bécharde: Êtes-vous satisfait, monsieur Eglington?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

M. Bécharde: Il faut que j'en sois certain.

Mme Holt: A nouveau, dans le cadre de la révolution, je proposerais que l'on supprime la Commission canadienne des transports . . . c'est un état dans l'État, mais . . .

M. Bécharde: Après la séance du comité.

Mme Holt: Oui, nous pourrions alors nous occuper de toutes ces questions de transport. Si nous commençons par là, nous aurions pu laisser tout ceci.

Le coprésident (M. Baldwin): DORS/78-313—Règlement sur le classement des carcasses (porcs). C'est la première fois que cette affaire vient au comité et nous allons faire consigner les remarques du conseiller.

DORS/78-313

RÈGLEMENT SUR LE CLASSEMENT DES CARCASSES (PORC)

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada

C.P. 1978-985

1. Ce nouveau règlement ne reproduit pas les particularités du Règlement sur le classement des agneaux, des bœufs et des veaux abattus, sur lesquelles le comité avait fait des objections en 1975. (Le nouveau règlement devant le remplacer et qui a été promis depuis longtemps doit être publié prochainement).

La seule question se rapportant au Règlement sur le classement des carcasses (porc) est l'article 13. Le pouvoir habilitant est déjà familier:

«Paragraphe 10(4), le gouverneur en conseil peut édicter des règlements . . . (b) prévoyant la destination des choses confisquées en vertu du présent article.»

L'article 13 n'établit pas de règle, mais accorde simplement à l'inspecteur un pouvoir discrétionnaire. Il n'y a même pas une indication des pratiques usuelles devant être observées. Cette même question a récemment été soulevée par le comité dans d'autres règlements et le ministère n'a pas encore eu pour l'instant l'occasion de préciser sa position. Ce dernier exemple peut être ajouté à ceux qu'il est déjà en train d'étudier.

2. Article 4

Les deux versions officielles n'ont pas la même signification. Selon la version française, «une carcasse n'est classée à l'abattoir, par un préposé au classement, que si elle est conforme aux exigences . . .» alors que la version anglaise pose comme condition de classement qu'il soit effectué par un préposé au classement à l'établissement où l'animal a été abattu.

On doit demander au ministère de déterminer laquelle des versions est exacte et d'apporter la correction nécessaire.

M. Robinson: D'après les remarques du conseiller le ministère n'a pas encore eu l'occasion d'indiquer sa position et par

[Text]

and therefore this will just be put with the others for the time being. So that is agreeable.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): On number 2, counsel is going to ask the department to determine which of the two versions . . .

Mr. Robinson: Right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): . . . referred to is the correct one.

Mr. Robinson: Right, right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Satisfactory?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/76-362—Olympic Lottery Regulations, amendment, the first time before this Committee.

Mr. Robinson: I do not think these need to be printed. There is no problem.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Okay, everybody satisfied? The amendment that kills off the Olympic Lottery—well, wait a minute. Yes, that is right, that is satisfactory.

There are a number of instruments dealing with a national lottery. They are SOR/76-364, SOR/76-376, SOR/76-403, SOR/76-487, SOR/77-521, SOR/77-668, SI/77-134. There is quite a lengthy comment by counsel in this regard.

INSTRUMENTS RELATING TO THE NATIONAL LOTTERY

SOR/76-364, National Lottery Regulations

SOR/76-376, Schedule C to Financial Administration Act, amendment

SOR/76-403, Proclaiming The Act Applicable to Loto Canada Inc.

SOR/76-487, Proclamation - Government Companies Operation Act.

SOR/77-521, National Lottery Regulations, amendment

SOR/77-668, National Lottery Regulations, amendment

SI/77-134, Designating the Honourable Iona Campagnolo as Appropriate Minister with respect to Loto Canada Inc.

SI/76-88, Schedule A to the Public Service Superannuation Act.

[Translation]

conséquent, nous allons classer cette affaire avec les autres. Êtes-vous d'accord?

Le coprésident (M. Baldwin): En ce qui a trait au paragraphe 2, le conseiller va demander au ministère d'établir laquelle des deux versions . . .

M. Robinson: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): . . . est la bonne.

M. Robinson: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Est-ce satisfaisant?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous passons au DORS/76-362—Règlements sur la loterie olympique—Modifications. C'est la première fois que cette affaire vient au comité.

M. Robinson: Je ne pense pas qu'on ait besoin de les imprimer au procès-verbal. Il n'y a là aucun problème.

Le coprésident (M. Baldwin): Êtes-vous tous satisfaits? L'amendement qui liquide la loterie olympique . . . un instant . . . oui, tout est satisfaisant.

Nous avons un certain nombre de textes qui traitent de la loterie nationale: ce sont les DORS/76-364, DORS/76-376, DORS/76-403, DORS/76-487, DORS/77-521, DORS/77-668, DORS/77-134. Il y a là un long commentaire à conseiller.

TEXTES RÉGLEMENTAIRES CONCERNANT LA LOTERIE NATIONALE

DORS/76-364, Règlement sur la loterie nationale

DORS/76-376, Annexe C de la Loi sur l'administration financière—Modification applicable.

DORS/76-403, Proclamant la Loi applicable à Loto Canada Inc.

DORS/76-487, Proclamation—Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État

DORS/77-521, Règlement sur la loterie nationale—Modification

DORS/77-668, Règlement sur la loterie nationale—Modification

TR/77-134, Désignation de l'honorable Iona Campagnolo comme ministre compétent de Loto Canada Inc.

TR/76-88, Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification

[Texte]

April 20, 1978

Short of the passage of a statute establishing a National Lottery, the only means of achieving that end, which involves what would otherwise be criminal under Section 189 of the Criminal Code, is for the Government of Canada to conduct and manage a lottery scheme as permitted under Section 190 (1) of the Criminal Code in accordance with regulations made by the Governor in Council. The instruments relating to the National Lottery comprise the regulations made by the Governor in Council (SOR/76-364, 77-521 and 77-668) and a number of other instruments which together provide for a company, known as Loto Canada Incorporated, to be "the Government of Canada" for the purpose of Section 190 (1) of the Criminal Code. (It would be of course, have been open to the Government to proceed by having the lottery conducted by one of the Departments of State.

SOR/76-403, Proclaiming the Act applicable to Loto Canada Inc.

This Proclamation makes the Government Companies Operation Act applicable to Loto Canada Inc. from and after 8th June, 1976. The significance of this is that the Act is made applicable to Loto Canada Inc. that company will be, by force of Section 3 of the Act, for all purposes an agent of Her Majesty and may exercise its powers only as an agent of Her Majesty, even though it may contract in its own corporate name without specific reference to the Queen.

It will be noticed that the Proclamation was registered as an SOR which indicates that it is considered a "regulation". It was issued on 8th June, 1976 and expressed to apply the Act to Loto Canada Inc. from and after 8th day of June, 1976. It was now, however, registered until 28th June, 1976. By Section O of the Statutory Instruments Act, the effective date of the Proclamation might be thought to be 28th June, 1976 and not 8th June, 1976, (the significance of which will be apparent *infra*) The exceptions within Section 9 of the Statutory Instruments Act which allow a regulation to come into force before its date of registration have not been complied with. It is necessary to the whole scheme of establishing Loto Canada that it be an agent of Her Majesty on 8th June and reliance is doubtless placed on Section 6 of the Government Companies Operation Act (which is an old Act pre-dating the Statutory Instruments Act) as a special enactment which will withstand Section 9 of the Statutory Instruments Act under the rule: *Generalia specialibus non derogat*.

Section 6 of the Government Companies Operation Act reads:

"This Act applies to a Company only from the date of the issue of a proclamation by the Governor in Council declaring this Act to be applicable to such Company."

It could immediately be objected that Section 6 merely provides that the Proclamation can not be effective at a date before it is issued and that Section 6 does not in any way state

[Traduction]

Le 20 avril 1978

En l'absence de l'adoption d'un statut établissant une loterie nationale, le seul moyen d'arriver à cette fin sous-entend des mesures qui, autrement, seraient considérées comme criminelles en vertu de l'article 189 du Code criminel. Il s'agit, en effet, pour le gouvernement du Canada, de conduire et administrer un système de loterie autorisé en vertu du paragraphe 190 (1) du Code criminel conformément aux règlements établis par le gouverneur en conseil. Les textes réglementaires relatifs à la loterie nationale comprennent les règlements établis par le gouverneur en conseil (Dors/76-364, 77-521 et 77-668) et plusieurs autres textes réglementaires désignant une société connue sous le nom de Loto Canada Inc. comme «le gouvernement du Canada» aux fins du paragraphe 190(1) du Code criminel. (Le gouvernement aurait évidemment pu faire en sorte que la loterie soit administrée par l'un des ministères fédéraux.)

DORS/76-403, Proclamant la Loi applicable à Loto Canada Inc.

Cette Proclamation établit que la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État s'applique à Loto Canada Inc. à compter du 8 juin 1976. Par conséquent, en application de l'article 3 de la Loi, cette société sera à toutes fins considérée comme étant un agent de Sa Majesté et ne pourra exercer ses pouvoirs qu'à titre d'agent de Sa Majesté, même si elle peut passer des contrats sous son nom social sans référence particulière à la Reine.

Il importe de souligner que la Proclamation a été enregistrée comme DORS, ce qui indique qu'elle est considérée comme un «règlement». Elle a été lancée le 8 juin 1976 et rendait la Loi applicable à Loto Canada Inc. à compter du 8 juin 1976. Elle n'a toutefois pas été enregistrée avant le 28 juin 1976. Aux termes de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires, la date d'entrée en vigueur de la Proclamation pourrait sembler être le 28 juin 1976 et non le 8 juin 1976 (la portée de ce fait sera apparente ci-dessous). On n'a pas tenu compte des dispositions de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires qui stipule qu'un règlement peut entrer en vigueur avant sa date d'enregistrement. Il est indispensable au système d'établissement de Loto Canada que la société responsable soit un agent de Sa Majesté à la date du 8 juin et on compte très probablement sur l'article 6 de la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État (ancienne loi adoptée avant la Loi sur les textes réglementaires) comme disposition législative particulière qui s'opposera à l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires en vertu de la règle disant que *les dispositions générales ne dérogent pas aux dispositions spéciales*.

L'article 6 de la Loi concernant le fonctionnement des compagnies de l'État est libellé comme suit:

«La présente loi ne s'applique à une compagnie qu'à compter de la date où le gouverneur en conseil lance une proclamation déclarant ladite loi applicable à cette compagnie.

On peut immédiatement protester que l'article 6 stipule uniquement que la Proclamation ne peut entrer en vigueur avant qu'elle ne soit lancée et que l'article 6 ne prévoit aucune

[Text]

a special rule that a Proclamation under the Act shall come into force on the day of its issue. The Deputy of the Governor in Council seems himself to accept this view since the Proclamation states that it is expedient that the Act apply to Loto Canada Inc. from and after 8th June, 1976 thus accepting that silence on the matter would not be enough to make the Proclamation effective on 8th June, 1976. There is, however, internal evidence that Section 6 does state a particular rule because Section 7 which deals with proclaiming that the Act shall cease to have application to a Company is careful to state that the Act shall cease to apply to a Company "upon the effective date of the proclamation".

Whether or not SOR/76-403 is effective on 8th June, 1976 or 28th June, 1976 would seem to be an open question. It does demonstrate, however, that Section 9 of the Statutory Instruments Act ought to be amended to make clear that it applies notwithstanding any earlier Act so as to displace the generalia specialibus non derogant rule.

SI/76-88, Schedule "A" to the Public Service Superannuation Act

As a mere statutory instrument, and not a regulation, this instrument takes effect on the day on which it was made, 8th June, 1976. It adds Loto Canada Inc. to Schedule A to the Public Service Superannuation Act thus making it part of the Public Service for superannuation purposes.

A body can only be so added to Schedule A if it is an agent of Her Majesty. For the validity of this instrument, Loto Canada Inc. would have had to have been an agent of Her Majesty on 8th June, 1976, hence the significance of the discussion of the effective date of SOR/76-403.

SOR/76-376, Schedule "C" to Financial Administration Act

This regulation is effective on 14th June and was made on 8th June, 1976. It sought to add Loto Canada Inc. to Schedule C of the Financial Administration Act under Section 66(3)(b) of that Act which reads:

(3) "The Governor in Council may by order

(b) add to Schedule C any Crown Corporation *that is an agent of Her Majesty in right of Canada* and is responsible for the management of trading or service operations on a quasi-commercial basis, or for the management of procurement, construction or disposal activities on behalf of Her Majesty in right of Canada."

In order to proceed under Section 66(3)(b), three tests must be met. Merely reciting that these tests have been met not close the issue: no one can recite himself into jurisdiction, at least where there is no question of "deeming", "appearing" or "being satisfied". Those three tests are:

[Translation]

règle spéciale en vertu de laquelle une proclamation faite en vertu de cette loi entre en vigueur le jour où elle est lancée. Le gouverneur en conseil semble lui-même partager cet avis puisque la Proclamation stipule qu'il est opportun que la Loi s'applique à Loto Canada Inc. à compter du 8 juin 1976, reconnaissant donc que l'absence d'une disposition spéciale ne suffit pas à rendre la proclamation applicable à compter du 8 juin 1976. Cependant, les preuves internes démontrent que l'article 6 contient effectivement une règle spéciale puisque l'article 7, stipule que la loi cesse de s'appliquer à la compagnie «à la date où la proclamation prend effet».

La question de savoir si le DORS/76-403 entre en vigueur le 8 juin 1976 ou le 28 juin 1976 reste entière. Cependant, il en ressort que l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires doit être modifiée afin de préciser s'il s'applique nonobstant toute loi antérieure de façon à primer sur la règle selon laquelle les dispositions générales ne dérogent pas aux dispositions spéciales.

TR/76-88, Annexe «A» de la Loi sur la pension de la Fonction publique

Puisqu'il constitue un simple texte réglementaire et non pas un règlement, ce texte prend effet le jour de son établissement, soit le 8 juin 1976. Il ajoute Loto Canada Inc. à l'annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique, intégrant ainsi cette compagnie à la Fonction publique aux fins du régime de pensions.

Un organisme ne peut être ajouté à l'annexe A sauf s'il est mandataire de Sa Majesté. Pour que le texte réglementaire soit valable, il aurait fallu que Loto Canada Inc. soit mandataire de Sa Majesté le 9 juin 1976, et de là la pertinence des discussions quant à la date d'entrée en vigueur du DORS/76-403.

DORS/76-376, Annexe «C» à la Loi sur l'administration financière

Ce règlement entre en vigueur le 14 juin et il a été proclamé le 8 juin 1976. Il vise à ajouter Loto Canada Inc. à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière en vertu de l'alinéa 66(3)b de la Loi qui est libellé comme suit:

(3) Le Gouverneur en conseil peut, par décret,

b) ajouter à l'annexe C toute corporation de la Couronne qui est mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et est responsable de la conduite d'opérations de commerce ou de service sur une base quasi-commerciale, ou de la conduite d'activités en matières d'obtention, de construction ou de disposition pour le compte de Sa Majesté du chef du Canada;»

Pour se conformer à l'article 66(3)b, il faut satisfaire à trois conditions et il ne suffit pas de dire que l'on y a satisfait pour que la question soit réglée: personne ne peut se déclarer compétent, du moins lorsqu'il n'est pas question de «deeming», «appearing ou «being satisfies». Ces trois conditions sont:

[Texte]

(i) Loto Canada Inc. must be a Crown Corporation on 8th June, 1976 (when SOR/76-376 was made)

(ii) it must be an agent of Her Majesty on 8th June, 1976

(iii) it must be responsible on 8th June, 1976 for the management of trading or service operations on a quasi-commercial basis.

Whether or not the first test is met depends upon the effective date of SOR/76-403, as to which see above. As to the second test, Section 66(1) defines a "Crown Corporation" as meaning:

"a corporation that is ultimately accountable through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs, and includes the corporations named in Schedule B, Schedule C and Schedule D"

Since what is being examined is the validity of an attempt to add Loto Canada Inc. to Schedule C, the second wing of this definition is irrelevant. The question then is this: Was Loto Canada on 8th June, 1976 a corporation ultimately accountable through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs?

Loto Canada Inc. was incorporated on 7th June, 1976 so that there was on 8th June 1976 a corporation for which someone might be accountable to Parliament. All its shares were owned by the then President of the Treasury Board, Mr. Chrétien on behalf of or in trust for Her Majesty. It would be contrary to all accepted notions of constitutional government to assert that no one was responsible for that part of Her Majesty's public business to Parliament and in the absence of any designated Minister, the appropriate Minister would be he who was the sole legal shareholder in the company.

Turning to the third test, (and assuming that Loto Canada Inc. was incorporated on 8th June, 1976) the management of a lottery is hardly a trading venture, commercial or quasi-commercial, unless trade is simply taken to be a means of gain, of which Loto Canada Inc. is supposed to produce much. Gambling has, by modern euphemism, come to be accepted as a service operation, the titillation of the concupiscent desires of the people. Section 66(3)(b) first appeared in S.C. 1951, Section 2, cap. 12, Sect. 76. It may be arguable whether "service operation" had come to include gambling in Canada in 1951, which being the date when Parliament used them, is the operative date for interpreting these words. The expression "quasi-commercial basis" probably defies clear interpretation. On gathers that Loto Canada Inc. is meant to be thoroughly commercial and to make lots of money. But it is possibly quasi-commercial in that it contributes or creates no wealth, merely redistributing it, and a commercial activity involves the giving of some value for moneys paid by customers. Regarding Loto Canada's gambling activities as a service operation conducted on a quasi-commercial basis probably gains support by contrasting the definition of "proprietary-corporations" in Sec-

[Traduction]

(i) Loto Canada Inc. doit être une corporation de la Couronne à la date du 8 juin 1976 (date de publication du DORS)

(ii) Elle doit être mandataire de Sa Majesté à la date du 8 juin 1976.

(iii) Elle doit être responsable de la conduite d'opérations de commerce ou de services sur une base quasi-commerciale.

Quant à savoir si la première condition a été satisfaite, cela dépend de la date d'entrée en vigueur du DORS/76-403, dont il est fait mention ci-dessus. Quant à la deuxième condition, l'article 66(1) définit les corporations de la Couronne comme suit:

«corporation de la Couronne» signifie une corporation qui, en dernier lieu, doit rendre compte au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite de ses affaires, et comprend les corporations nommés aux annexes B, C et D»

Comme notre étude porte sur la validité de l'adjonction de Loto Canada Inc. à l'annexe C, le deuxième volet de cette définition ne s'applique pas. La question est donc de savoir si Loto Canada était le 8 juin 1976 une corporation qui, en dernier lieu, rendait compte au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite de ses affaires?

Loto Canada Inc. a été constituée en société le 7 juin 1976, donc il existait le 8 juin 1976 une Société dont quelqu'un devait rendre compte au Parlement. Toutes ses actions étaient détenues en fiducie ou au nom de Sa Majesté par celui qui était alors président du Conseil du Trésor, M. Chrétien. Il serait contraire à toutes les notions reconnues d'un gouvernement constitutionnel, d'affirmer que personne ne rendait compte au Parlement de la conduite de cette partie des affaires publiques de Sa Majesté et, en l'absence d'un ministre désigné, le ministre compétent serait le seul actionnaire légal de la société.

En ce qui concerne la troisième condition (en supposant que Loto Canada Inc. ait été constituée le 8 juin 1976) la direction de la loterie peut difficilement être considérée comme une entreprise commerciale ou quasi commerciale, à moins que le commerce ne soit simplement considéré comme la réalisation d'un gain, ce à quoi vise Loto Canada. Par un euphémisme moderne, le jeu en est venu à être accepté comme une opération de commerce, et comme l'émoustillement des désirs concupiscent des gens. L'alinéa 66(3)(b) a, pour la première fois, été publié dans les S.C. de 1951, section 2, chapitre 12, article 76. Il peut être discutable de savoir si les «opérations de commerce» comprenaient le jeu au Canada, en 1951, date à laquelle le Parlement a utilisé ces termes et qui et celle d'entrée en vigueur pour les interpréter. L'expression «base quasi-commerciale» défie probablement une interprétation claire. On en déduit que Loto Canada Inc. est considérée comme un organisme entièrement commercial et qui fait beaucoup d'argent. Toutefois, il est peut-être quasi-commercial du fait qu'il ne contribue ou ne crée aucune richesse et se borne à la redistribuer. Une activité commerciale implique de donner une certaine valeur en échange de l'argent payé par les clients.

[Text]

tion 66(3)(c) of the Financial Administration Act as including those responsible for, "the management of lending or financial operations, and for the management of commercial and industrial operations involving the production of or dealing in goods and the supply of services to the public". A true service function on ordinary commercial principles would seem to come under Section 66(3)(c) (As a Schedule C Corporation Loto Canada Inc. keeps company with such other quasi-commercial trading or service operations as Atomic Energy of Canada Limited, the Canadian Dairy Commission, the Crown Assets Disposal Corporation, the National Harbour Board, the Northern Canada Power Commission and the Royal Canadian Mint.)

SOR/76-487, Proclamation—Government Companies Operation Act

By the Proclamation, effective on registration on 26th July, 1976 (although issue on 29th June, 1976) the Government Companies Operations Act ceased to apply to Loto Canada Inc. The Company did not cease thereby to be an agent of Her Majesty for on 29th June, 1976, Royal Assent was given to the Bill for Appropriation Act No. 4, 1976 Vote L 27a, item (f) of which deemed Loto Canada Inc. to be an agent of Her Majesty in right of Canada.

SI/77-134, Designating the Hon. Iona Campagnolo as appropriate Minister with respect to Loto Canada Inc.

The validity of this instrument depends upon Loto Canada Inc. being a Crown Corporation on the day of its making. This it may be even if not validly added to Schedule C of the Financial Administration Act because on 23rd June, 1977 it was clearly an agent of Her Majesty by statute and therefore it must have been accountable through some Minister to Parliament.

SOR/76-364, National Lottery Regulations (as amended by SOR/77-521 and SOR/77-668)

The enabling authority is as follows:

"190(1) Notwithstanding any of the provisions of this part relating to gambling and betting it is lawful

(a) for the *Government of Canada* to conduct and manage a *lottery scheme* in accordance with regulations made by the Governor in Council and for that purpose for any person in accordance with such regulations to do anything described in any of paragraphs 189(1)(a) to (f) or subsection 189(4)."

The first thing that is noticeable is that the enabling power is extremely broad reminiscent of the powers given under Votes in Appropriation Acts. Any regulation will be *intra vires*

[Translation]

En ce qui concerne les activités dans le domaine du jeu de Loto Canada, en tant qu'opération de commerce effectuée sur une base quasi-commerciale, il est possible qu'elle ait été défendue du fait qu'elle faisait contraste avec la définition de «corporation de propriétaire» à l'alinéa 66(3)c) de la Loi sur l'administration financière, qui comprend ceux qui sont responsables de «la conduite d'opérations de prêt ou de finance, ou de la conduite d'opérations commerciales et industrielles comportant la production ou le commerce de marchandises et la fourniture de services au public». Une véritable opération de commerce, suivant les principes commerciaux ordinaires, semblerait être assujettie à l'alinéa 66(3)c). (Dans l'annexe C, la corporation Loto Canada Inc. se trouve en compagnie d'autres organismes quasi-commerciaux ou opérations de commerce tels que l'Énergie atomique du Canada Limitée, la Commission canadienne du lait, la Corporation des dispositions de biens de la Couronne, la Commission de la Capitale nationale, la Commission d'énergie des Territoires du Nord canadien et la Monnaie royale canadienne).

DORS/76-487, Proclamation—Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État

Par proclamation, avec entrée en vigueur au moment de l'enregistrement, le 26 juillet 1976 (bien que publiée le 29 juin 1976), la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État cesse de s'appliquer à Loto Canada Inc. La société n'a pas cessé de ce fait d'être un agent de Sa Majesté parce que, le 29 juin 1976, la sanction royale a été donnée au bill pour la loi n° 4 de 1976 portant affectation de crédits, crédit L 27a, rubrique (f), lequel considérait Loto Canada Inc. comme un agent de Sa Majesté, du chef du Canada.

TR/77-134, Désignation de l'honorable Iona Campagnolo comme ministre compétent de Loto Canada Inc.

La validité de ce document officiel dépend du fait de savoir si Loto Canada Inc. était une corporation de la Couronne, le jour de sa constitution. Cela peut être le cas, même si ce n'est pas ajouté de façon régulière à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière, parce que le 23 juin 1977, cette société était manifestement un agent de Sa Majesté, en vertu de la loi et qu'en conséquence, elle a dû être comptable au Parlement par l'intermédiaire d'un ministre.

DORS/76-364, Règlement sur la loterie nationale (modifié par les DORS/77-521 et 77-668)

Le pouvoir habilitant est le suivant:

190. (1) Nonobstant toutes dispositions de la présente Partie relatives aux jeux et paris, il sera légal,

a) pour le gouvernement du Canada, de conduire et administrer un système de loterie en conformité des règlements établis par le gouverneur en conseil et, à cette fin, pour toute personne, en conformité de ces règlements, de faire toute chose visée dans l'un des alinéas 189(1)a) à f) ou au paragraphe 189(4);

Il convient d'abord de remarquer que le pouvoir habilitant est extrêmement étendu et qu'il rappelle ceux qui confèrent les crédits dans les lois portant affectation de crédits. Tout règle-

[Texte]

provided it relates to a lottery scheme conducted and managed by the Government of Canada.

The second point to be noticed is that the only lottery permitted under Section 190(1)(a), is one conducted and managed by "the Government of Canada". This "National Lottery" is to be conducted by "Loto Canada Inc." What is "the Government of Canada", a phrase obviously having some meaning other than that which the late Macgregor Dawson had in mind when using the same phrase as the title for his famous book? The use of the phrases "the Government of Canada" and "the Government" in regulations is often objectionable because of their vagueness. But here "the Government of Canada" is used in the Criminal Code, undefined, and some meaning must be ascribed to it.

The government of Canada is Her Majesty's, she is its head and all who carry it out are Her servants. It is not a collectivised and incorporated group of individuals separate from or having a legal personality separate from Her Majesty. One can conclude, therefore, that "Government of Canada" is only a synonym for "Her Majesty" or "The Crown" in the right or dignity of Canada. The phrase will therefore encompass all Her Majesty's servants, and her agents, and, according to common law principles, at least for the purpose of the benefits of the Crown's immunities and privileges, all "emanations of the Crown", as that phrase is confined and restricted by precedent. Since a lottery is not an essential part of governance, nor is it historically or practically part of the primary and inalienable functions of the Crown, (even though lotteries were a regular feature of government activities in the 18th century) the lottery corporation, however constituted, cannot at common law be regarded as an emanation of the Crown. Loto Canada Inc. has been, however, since 29th June, 1976, by statute, "an agent of Her Majesty in right of Canada", and it may well be that SOR/76-403 was effective to make Loto Canada Inc. an agent of Her Majesty on and after 8th June, 1976. These Regulations were made on 8th June, 1976, but if Loto Canada Inc. was not an agent of Her Majesty until SOR/76-403 was registered on 28th June, 1976, the Regulations could not be effective under Section 190 of the Criminal Code until that date. Even so, no activities contrary to Section 189 of the Criminal Code would have been undertaken by Loto Canada so early in its formative stages.

Some comments on Particular Provisions in the Regulations

(References are to Sections in SOR/76-364 unless otherwise mentioned)

(i) Section 2. Definition of "Corporation". The words "by the President of the Treasury Board" were untrue, and were deleted by SOR/77-521.

(ii) Section 10. The second of the conditions mentioned in Section 10(i) could certainly prove vexatious to a thinned skinned million dollar winner. It is important that

[Traduction]

ment peut donc être intra vires à condition qu'il se rapporte à un système de loterie dirigé et administré par le gouvernement du Canada.

En second lieu, il faut noter que l'alinéa 190 (1) a), ne rend légales que les loteries organisées et administrées par le «gouvernement du Canada». Cette «loterie nationale» doit être organisée par «Loto Canada Inc.» Qu'est-ce donc que «le gouvernement du Canada», une expression qui a de toute évidence une signification autre que celle à laquelle pensait le regretté Macgregor Dawson lorsqu'il l'a retenue comme titre de son fameux ouvrage? L'utilisation, dans les règlements, des expressions «le gouvernement du Canada» et «le gouvernement», est souvent critiquable à cause de l'imprécision de ces termes. Toutefois, dans le cas qui nous intéresse, l'expression «le gouvernement du Canada» est utilisée dans le Code criminel sans autres précisions et il faut lui trouver une définition.

Le gouvernement du Canada est celui de Sa Majesté qui en est le chef et tous ceux qui l'administrent sont au service de celle-ci. Il ne s'agit pas d'un groupe distinct, réuni en société et incorporé ou ayant une personnalité juridique dissociée de Sa Majesté. On peut donc conclure que «le gouvernement du Canada» n'est qu'un synonyme de «Sa Majesté» ou de «la Couronne» du chef du Canada. L'expression englobe donc tous les représentants de Sa Majesté, ses agents et, selon les principes du droit commun, du moins en ce qui touche les immunités et privilèges de la Couronne, tous les organismes rattachés à la Couronne, dans la mesure où cette expression est limitée et restreinte par des précédents. Étant donné qu'une loterie n'est pas un élément essentiel du mécanisme gouvernemental et qu'au point de vue historique ou pratique elle ne constitue pas une des fonctions premières et inaliénables de la Couronne (même si les loteries s'inscrivaient régulièrement dans les activités gouvernementales au 18^e siècle), l'organisme organisant les loteries, peu importe la teneur de sa charte de constitution, ne peut, en droit commun, être considéré comme un organisme rattaché à la Couronne. Toutefois, depuis le 29 juin 1976, Loto Canada Inc. constitue, au niveau juridique, un agent de Sa Majesté du chef du Canada et il est fort possible que le DORS/76-403 ait fait de Loto Canada Inc. un agent de Sa Majesté à partir du 8 juin 1976 et par la suite. Ce règlement a été édicté le 8 juin 1976, mais si Loto Canada Inc. n'était pas un agent de Sa Majesté avant l'enregistrement, le 28 juin 1976, du DORS/76-403, le règlement ne pouvait pas, aux termes de l'article 190 du Code criminel, être valide avant cette date. Même là, Loto Canada ne se serait pas engagé, au tout début de son existence, dans des activités contraires à l'article 189 du Code criminel.

Remarques sur certaines dispositions du Règlement

(Les mentions renvoient aux articles du DORS/76-364 à moins qu'il en soit précisé autrement)

(i) Article 2. Définition de «société». L'expression «par le président du Conseil du trésor» est inexacte et le DORS/77-521 l'a abrogée.

(ii) Article 10. La deuxième condition mentionnée au paragraphe 10(1) pourrait certainement être jugée irritante par une personne très susceptible qui gagnerait un

[Text]

all who purchase tickets know what may befall them from the publication of their names *and addresses* in the unlikely event of their being winners. The requirement in Section 10(2) is not calculated to draw anything to the attention of a ticket buyer.

SOR/77-521 provided new opening words for Section 10(1):

"The Corporation shall cause to be printed on every lottery ticket a notice to the effect that the sale of the ticket is subject to the following conditions." However, Section 10(2) was left in place, thus requiring the printing to be on the reverse. By SOR/77-668, Section 10(2) was revoked. It is now open to Loto Canada to print the notice on the back or the front of the ticket.

(iii) This amendment, inter alia, made provisions for incentive programmes for dealers in lottery tickets. Except to the extent that any incentive programme put into force was itself a lottery scheme, it would seem to be ultra vires section 190 of the Criminal Code. By SOR/77-668, the incentive programme provisions were revoked. By that amendment, the lottery schemes the Corporation may manage "on behalf of the Government of Canada" were expanded to include lottery schemes for wholesalers and retailers.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any comment on the comments?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think what we should do is print the comment and refer the whole comment to the department concerned for Loto Canada and see what kind of a response we get to this. It is far too detailed to just go into every bit of it today and I think we may get a reply back that resolves a great portion of it.

Mr. Eglington: Two points, Mr. Robinson, can be made now. One is that as far as publication of the names and addresses of the winners are concerned, there was a report in the *Globe and Mail* on April 29 of a new policy of Loto Canada that only names would be disclosed and not addresses, but there does not appear to have been a regulation made to the existing regulations to provide for that, and I realized when I was reading this through again this morning that the basic problem can be simplified far more than the basic problem can be simplified far more than appears from the comment.

The regulation SOR/76-403, proclaiming the Government Companies Act applicable to Loto Canada, came into force on June 28. There will be an argument as to whether or not, when it did come into force, it related back effective to June 8, but the simple matter is that even if it did relate back to June 8 it was never in force until June 28. So when SI/76-88 was made on June 8 and SOR/76-376 was made on June 14, SOR/76-403 was not in force and those two instruments, SI/76-88 and SOR/76-376 must be void *ab initio*, they must have been nullities, because they depended upon SOR/76-403 being in

[Translation]

million de dollars. Il importe que tous ceux qui achètent des billets et ont donc une chance, même minime, de gagner, sachent ce qui risque de leur arriver si leur nom et adresse sont publiés. Le paragraphe 10(2) n'a pas pour objet d'attirer l'attention de l'acheteur sur un fait quelconque.

Le DORS/77-521 introduit le paragraphe 10(1) au moyen de ce nouveau préambule:

«La société fait imprimer sur chaque billet de loterie un avis à l'effet que la vente de ce billet est sujette aux conditions suivantes:» Cependant, comme le paragraphe 10(2) a été maintenu, il a fallu imprimer les conditions au verso. Le DORS/77-668 a abrogé le paragraphe 10(2). Loto Canada est donc maintenant libre d'imprimer l'avis au verso ou au recto du billet.

(iii) Cette modification prévoit, entre autres, des programmes d'encouragement à l'intention des vendeurs de billets de loterie. A moins de considérer que tout programme d'encouragement mis en vigueur constitue en soi un système de loterie, il semblerait que l'on outrepassé ainsi les dispositions de l'article 190 du Code criminel. Le DORS/77-668 abroge les dispositions relatives au programme d'encouragement. Aux termes de cette modification, les systèmes de loterie que peut administrer la société «au nom du gouvernement du Canada» comprennent également les systèmes de loterie destinés aux distributeurs ou détaillants.

Le coprésident (M. Baldwin): Y a-t-il des remarques?

M. Robinson: Monsieur le président, tout ce que nous devons faire c'est d'imprimer les remarques et renvoyer tout cela au ministère qui s'occupe de Loto Canada, afin de voir quelle réponse il donnera. C'est trop détaillé pour tout examiner en détail aujourd'hui. Je crois que nous recevrons peut-être une réponse qui résoudra une grande partie du problème.

M. Eglington: Il y a deux questions, monsieur Robinson, dont on peut discuter maintenant: l'une c'est la publication des noms et des adresses des gagnants et il y a eu à ce sujet un rapport dans le *Globe and Mail* du 29 avril, indiquant une nouvelle politique de Loto Canada. Cette politique indique que seuls les noms des gagnants seraient dévoilés et non pas leurs adresses, mais il ne semble pas qu'on ait fait un règlement qui modifie les règlements existants et je crois que le problème fondamental peut donc être beaucoup plus simple que ce que le commentaire laisserait entendre.

Quant au règlement DORS/76-403, proclamant la Loi applicable à Loto Canada incorporée, il est entré en vigueur le 28 juin. Il s'agira de savoir si, lorsqu'il est entré en vigueur, il était rétroactif au 8 juin et même dans ce dernier cas, en fait il n'a jamais été mis en application avant le 28 juin. Donc lorsque le DORS/76-88 a été établi le 8 juin et que le DORS/76-376 a été établi le 14 juin, le DORS/76-403 n'était pas en vigueur et ces deux textes réglementaires soit le DORS/76-88 et le DORS/76-376 doivent être considérés comme nuls et nonavenus dès le début, car tous les deux

[Texte]

effect and it simply was not in effect on the day the instruments were made.

Mr. Robinson: Well, they may have an answer to that, which I doubt.

Mr. Eglington: But that is the simple point.

Mr. Robinson: The other thing, of course, is that you refer to Section 9 of the Statutory Instruments Act to the effect that it ought to be amended to make clear that it applies

... notwithstanding any earlier act so as to displace the *generalia specialibus non derogant* rule.

May you wish to comment further on that. How do you see this Section 9 being changed?

• 1150

Mr. Eglington: Section 9 has within it an exception, and this will be coming up either at the next meeting or the meeting afterwards as well, and it is not clear from the way it is drafted that Section 9 of the Statutory Instruments Act will overcome inconsistent provisions in existing legislation. For instance, the Government Companies Operation Act has sections in it which relate specifically to the coming into force of proclamations made under that act. According to the normal rule one would say that those special provisions in the Government Companies Operation Act must prevail over the general provision in the Statutory Instruments Act, unless there are some clear indications that the Statutory Instruments Act provisions are to supersede those in the ...

Mr. Robinson: So that is what you are suggesting, the Section 9 of the Statutory Instruments Act should supersede.

Mr. Eglington: We seem to have a collection now of suggested amendments to the act, and I am suggesting that that may be another one to add to the list to make it crystal clear that no regulation comes into force until it is registered.

Mr. Robinson: When do you propose bringing before the Committee the suggested amendments to the Statutory Instruments Act?

Mr. Eglington: Some of them, Mr. Robinson, are contained in our second report, the general report, and I guess there will be more in the next one.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is there any comment? Are you suggesting correspondence along the lines ...

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is that acceptable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now we have SOR/78-145. These are regulations purporting to implement the provisions of Part IV, the protection of privacy under the Human Rights bill.

[Traduction]

dépendaient du fait que le DORS/76-403 aurait dû être mis en application, ce qui n'était pas le cas lorsque ces textes ont été établis.

M. Robinson: Je doute que le ministère puisse répondre.

M. Eglington: C'est pourtant bien simple.

M. Robinson: D'autre part, vous indiquez que l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires devrait être modifié pour indiquer clairement qu'il s'applique:

... nonobstant toute loi antérieure de façon à primer sur la règle selon laquelle les dispositions générales ne dérogent pas aux dispositions spéciales.

Peut-être pourriez-vous nous donner des précisions. Comment l'article 9 devrait-il être modifié, d'après vous?

M. Eglington: L'article 9 contient une exception dont nous parlerons à une prochaine réunion. Le libellé de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires ne permet pas d'établir clairement comment les dispositions contradictoires de la loi seront contournées. Par exemple, la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État contient des articles sur la mise en vigueur des proclamations établies en vertu de cette loi. En règle générale, ces dispositions spéciales contenues dans la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État ont préséance sur une disposition contenue dans la Loi sur les textes réglementaires, à moins que cette même loi ne précise que des dispositions données doivent avoir préséance sur ...

M. Robinson: Vous dites donc que l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires doit avoir préséance.

M. Eglington: Nous avons une série de modifications à cette loi, et il serait peut-être opportun d'en ajouter une autre, pour qu'il soit clair qu'il faut qu'un règlement soit enregistré avant d'être mis en vigueur.

M. Robinson: Envisagez-vous de saisir le Comité de ces amendements à la Loi sur les textes réglementaires?

M. Eglington: On peut en trouver certaines dans notre deuxième rapport, le rapport général, et notre prochain rapport en contiendra d'autres.

Le coprésident (M. Baldwin): Y a-t-il des remarques? Pensez-vous que nous devrions envoyer des lettres ...

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (M. Baldwin): Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Passons maintenant au DORS/78-145. Il s'agit d'un règlement pour la mise en application des dispositions de la Partie IV du bill sur les droits de la personne, dispositions qui traitent de la protection de la vie privée.

[Text]

SOR/78-145

PROTECTION OF PERSONAL INFORMATION REGULATIONS

Canadian Human Rights Act
P.C. 1978-394

March 31, 1978

These Regulations respect the spirit of Part IV—Protection of Personal Information of the Canadian Human Rights Act, which Part is by no means an open opportunity for the subject to check on and correct the information held on him by the Crown. There are several provisions which might perhaps be regarded as showing slight blemishes in drafting and content

1. Section 6

English version, speaks of “production of lawful authority” while the French version speaks simply of a person having been authorized. “Production of lawful authority” has a legalistic ring to it as if it requires power of attorney, document under seal, or some other solemn form. If anything more than “authorization” is required, the regulations should specify precisely what is necessary.

2. Section 7(1)(b) and 10(b)

The Regulations regulate the exercise of the individual's rights under section 52(1) of the Act (attached) by laying down a step by step procedure in which the steps follow a logical sequence—request for information—request to examine a record—request to correct a record—request to note a record. There seems no practical reason why under section 7 a person should not be able to request information as to the existence of a record and request to examine a record at the same time. However, paragraphs (a) and (b) are linked by the disjunctive “or” and the two separate steps appear again in section 10—information provided and form for requesting access to the record sent out. The words “where appropriate” are presumably present in section 10(b) to deal with the situation in which access is forbidden because of an exemption made under section 53 or section 55 of the Act.

This comment does not apply to the French version of Section 7(1) which implies that by the same record access request form one can request information as to the existence of a record and request to examine a record at the same time. Strangely enough the comment applies to the French version of Section 10 because it also sets two separate procedural steps—information provided and form for requesting access to the record sent out.

3. Section 11(b)(i)

The duty on the government institution under this sub-paragraph is to provide “a general description of the uses to which the record requested has been put since the coming into force of the Act.” This does not accord with Section 52(1) of the Act, which, subject to the government's right to exclude information banks and records under Sections 53, 54 and 55 of

[Translation]

DORS/78-145

RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Loi Canadienne sur les droits de la personne
C.P. 1978-394

Le 31 mars 1978

Ce Règlement respecte l'esprit de la Partie IV—Protection des renseignements personnels de la Loi canadienne sur les droits de la personne—partie qui n'offre nullement à l'intéressé toute l'attitude pour vérifier et faire rectifier des renseignements que la Couronne détient à son sujet. On pourrait dire que plusieurs dispositions accusent de légères lacunes en matière de rédaction et de contenu.

1. Article 6

La version anglaise parle de «production of lawful authority» alors que la version française parle tout simplement d'une personne autorisée, l'expression «Production of lawful authority» revêt une connotation juridique, comme s'il fallait recourir aux pouvoirs d'un avocat, à un document scellé ou à autre chose ayant un caractère officiel. S'il faut plus qu'une «authorization», le Règlement devrait le préciser.

2. Les articles 7(1)b) et 10b)

Le Règlement régit l'exercice des droits de l'individu prévus à l'article 52(1) de la Loi, ci-joint, en établissant une méthode graduelle et logique: demande de renseignements, demande de consultation d'un dossier, demande de rectification d'un dossier, demande d'annotation au dossier de l'absence des corrections demandées. Il semble n'y avoir aucune raison valable, en vertu de l'article 7, pour interdire à une personne de demander des renseignements relativement à l'existence d'un dossier et de demander en même temps à consulter ce dossier. Toutefois, les alinéas a) et b) sont reliées par la particule disjonctive «or» et les deux étapes distinctes figurent à nouveau à l'article 10 qui précise la marche à suivre pour demander à consulter le dossier une fois la réponse fournie. L'expression «where appropriate» figure sans doute à l'article 10b) en prévision d'un cas où l'accès aux documents serait interdite en raison d'une dispense accordée en vertu de l'article 53 ou 55 de la loi.

Ce commentaire ne s'applique pas à version française de l'article 7(1) qui laisse entendre qu'au moyen du même formulaire de demande de consultation on peut s'enquérir de l'existence de dossiers et on peut demander de les consulter. Cependant le commentaire s'applique à la version française de, l'article 10 car il établit deux étapes procédurales que l'institutions doit franchir—rendre compte de l'existence des dossiers et envoyer un formulaire de demande de consultation.

3. L'article 11b)(i)

Le devoir de l'institution gouvernementale consiste en vertu de cette disposition à donner «une description générale des usages faits du dossier depuis l'entrée en vigueur de la loi». Cela ne concorde toutefois pas avec l'article 52(1) de la loi qui, sous réserve du droit qu'a le gouvernement d'exclure des dossiers et des banques de données en vertu des articles 53, 54

[Texte]

the Act, declares an entitlement in an individual to “ascertain the uses to which such records have been put since the coming into force, of (Part IV of the Act)”. The watering down of this entitlement, a statutory right, to the furnishing of a general description of the uses to which requested records have been put is unfortunate, to say the least. There seems no reason why the statutory wording could not have been used. There is no further provision in the Regulations which will enable an individual to build upon the “general description of the uses”, by further requests for clarification etc., so that he may ascertain what the Act says is his entitlement—the uses to which records have been put.

4. Section 12(b)—“such place and time as agreed between the individual and the government institution”

What happens if there is no agreement, possibly because of a deliberate attitude on the part of the government institution? No provision is made. The only remedy would seem to be a complaint to the Privy Commissioner under section 58 of the Act, a report on which, having been taken up with the Minister “appropriate” to the government institution, may be made to Parliament. This might be thought a little heavy-handed in dealing with a lack of agreement under section 12(b) and, perhaps, some other procedure is necessary. Section 12 is, after all, cast in terms which permit the government institution to refuse to provide a copy of a record and to insist on its inspection instead. If the individual is in St. John’s and the government institution insists on inspection in Ottawa, his rights have in effect been denied.

Section 12, in allowing the government institution to decide whether to make a copy of a record available or to insist on its examination, may be ultra vires section 52(1)(c) of the Act. Section 52(1) creates a statutory right, in terms of an entitlement which extends in paragraph (c) to a right to “examine each such record or a copy thereof . . .”

This could well be construed as giving the individual the right to choose between examining a record or a copy of it. However, that right does not of itself extend to being furnished with a copy or to being able to examine the record at a place most convenient to the individual. These seem to be matters left to the regulations by section 62(1) of the Act (copy attached).

5. Section 17(a)(i) may cause difficulty in some instances for someone who has lost, misplaced or been relieved of the necessary documentary evidence. This may be unavoidable, and it might certainly be rather difficult to provide for acceptable substitute evidence.

6. Section 23

The choice of a duly qualified medical practitioner is left to the government institution. The individual’s own duly qualified

[Traduction]

et 55 de la loi, reconnaît à tout individu le droit de «vérifier l’usage qui a été fait de ces dossiers depuis l’entrée en vigueur de (la Partie VI de la loi)». Le moins qu’on puisse dire c’est qu’il est malheureux qu’on réduise ce droit, un droit prévu par la loi, à la fourniture d’une description générale des usages faits des dossiers demandés. Rien n’empêchait que l’on utilise le libellé de la loi. Rien dans le règlement ne permet à une personne de se fonder sur la «description générale des usages» qu’elle aura obtenue aux termes de demandes ultérieures en vue de faire apporter des précisions ou pour d’autres motifs, pour savoir si elle a obtenu le droit que lui reconnaît la loi, c’est-à-dire la vérification des usages auxquels le dossier a été soumis.

4. Alinéa 12b)—«à tout endroit et moment convenus par l’individu et l’institution».

Qu’arrive-t-il si l’on ne peut en venir à un accord, en raison peut-être d’un refus de la part de l’institution de signer une entente? Aucune disposition n’est prévue à cet effet. La seule solution semblerait être de porter plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée aux termes de l’article 58 de la Loi, après quoi un rapport rédigé en collaboration avec le Ministre «approprié» de l’institution gouvernementale peut être présenté au Parlement. Cela pourrait être considéré quelque peu maladroit de ne pas venir à une entente en vertu du paragraphe 12b) et, peut-être, faudra-t-il recourir à d’autres procédures. L’article 12 est, après tout, énoncé dans des termes qui permettent à l’institution gouvernementale de refuser de fournir une copie d’un dossier et d’insister plutôt pour qu’on le consulte. Si l’individu est à Saint-Jean (T.-N.) et que l’institution insiste pour que la consultation ait lieu à Ottawa, on se trouve en fait à lui refuser ses droits.

L’article 12, en permettant à l’institution de décider de fournir une copie d’un dossier ou d’insister pour que l’on consulte ce dossier, est peut-être ultra vires en ce qui concerne l’alinéa 52(1)c) de la loi. Le paragraphe 52(1) accorde un droit statutaire, pour ce qui est d’une permission qui devient, au sens de l’alinéa c) un droit d’examiner «ce dossier ou une copie . . .»

On peut interpréter cette phrase comme si elle donnait droit à l’individu de choisir entre la consultation du dossier ou d’une copie. Cependant, ce droit, en soit, ne permet pas que l’on exige une copie ni que l’on puisse étudier le dossier à un endroit qui convient mieux à l’individu. Il semble qu’aux termes du paragraphe 62(1) de la Loi (copie ci-jointe) ces questions aient été laissées en suspens pour qu’elles soient reprises dans les règlements.

5. Le sous-alinéa 17(a)i) peut dans certains cas causer des difficultés pour quelqu’un qui a perdu, placé au mauvais endroit les preuves nécessaires ou encore qui s’est fait subtiliser ces preuves. Cette situation peut devenir inévitable et il sera certainement très difficile de fournir d’autres preuves acceptables.

6. Article 23

Le choix d’un médecin dûment qualifié est laissé à la discrétion de l’institution gouvernementale. Le médecin

[Text]

medical practitioner, where he has one, might be thought to be the person best qualified to judge of the matter in question.

Section 62(1) of the Act leaves the definition of the medical practitioner at large by simply referring to the "opinion of a duly qualified medical practitioner". Under this power, it would be open to specify a particular duly qualified medical practitioner and certainly fairness would be well served by allowing the individual some say in the choice of practitioner or by allowing his own attending practitioner to make the assessment.

7. Section 25(a)

Section 25 relates to section 52(2) and (3) of the Act, which reads:

(2) Every individual is entitled to be consulted and must consent before personal information concerning that individual that was provided by that individual to a government institution for a particular purpose is used or made available for use for any non-derivative use for an administrative purpose unless the use of that information for that non-derivative use is authorized by or pursuant to law.

(3) Where notice in writing is given to an individual that personal information described in subsection (2) concerning that individual is proposed to be used for a purpose specified in the notice that is a non-derivative use for an administrative purpose, that individual shall be deemed to have been consulted and to have consented to the use of the information for the specified purpose unless written notice to the contrary is given by that individual in a prescribed manner and within a prescribed time specified in the notice.

The government, under these provisions seeks permission which can be deemed to have been granted. It hardly seems fair that where it is the government which is asking permission the expense of giving or withholding that permission by registered mail (at \$1.50) should fall upon the individual. If he avoids the expense by doing nothing, his permission is deemed to have been given.

8. Although section 62(1)(h) provides for the prescribing of a schedule of fees, none has been prescribed and, in consequence the whole machinery under Part IV of the Act is now operating free of charge to the public.

General comments on the drafting of the French version:

These Regulations offer a good example of the different "style" of drafting that is found more and more in the French versions of regulations. This style is characterized by a more sparing use of the definition technique; sections that are not broken down in subsections, paragraphs and subparagraphs; a systematic effort to make the use of repetitions unnecessary. Despite the improvement such a style effects on many occasions the following points are made on these Regulations:

[Translation]

dûment qualifié de l'individu, s'il en a un, pourra être considéré comme la personne la mieux placée pour juger de la question.

Le paragraphe 62(1) de la Loi ne précise pas la définition d'un médecin qualifié, ne faisant mention que de «l'avis d'un médecin dûment qualifié». Selon cette prérogative, il sera possible de préciser qui est le médecin dûment qualifié et il serait certainement plus juste d'accorder à l'individu un certain droit de regard quant au choix d'un médecin qualifié ou de permettre à son propre médecin d'en faire l'évaluation.

7. Alinéa 25a)

L'article 25 se réfère aux paragraphes 52(2) et (3) de la Loi, libellés comme suit:

(2) L'utilisation non permise en droit, à des fins administratives non connexes, de renseignements personnels qu'un individu a fournis à une institution gouvernementale dans un but précis doit être autorisée par celui-ci, après consultation préalable.

(3) Tout individu prévenu par avis écrit de l'intention d'utiliser à des fins données des renseignements tombant sous le coup du paragraphe (2) est réputé avoir été consulté et avoir autorisé cette utilisation à défaut de s'y être opposé dans un avis écrit envoyé selon les modalités et dans le délai prescrits que précise le premier avis.

Selon ces dispositions, le gouvernement cherche à obtenir une autorisation qui peut être réputée avoir été accordée. Il semble tout à fait injuste que lorsque le gouvernement demande une autorisation, les frais engagés par l'attribution ou la retenue de cette permission par courrier recommandé (\$1.50) soient à la charge de l'individu. S'il ne paie pas les frais, son autorisation est réputée avoir été accordée.

8. Même si l'alinéa 62(1)h) prévoit un tarif de taxes à acquitter, aucun tarif n'a été prévu; il s'ensuit que tout le processus régi par la Partie IV de la Loi est maintenant à la disposition du public et ce, gratuitement.

Commentaires généraux sur la rédaction de la version française:

Ce règlement offre un exemple de la nouvelle manière de rédiger la version française qu'on retrouve de plus en plus fréquemment. Cette manière se remarque par un recours moins grand à la technique des définitions des articles qui ne sont pas divisés en paragraphes, alinéas et sous-alinéas; un effort systématique pour éviter les répétitions inutiles. Malgré les améliorations notables que cette manière de rédiger a entraînées en maintes occasions on doit soulever les points suivants en ce qui concerne le présent règlement:

[Texte]

Section 5(1)(a)

It would be preferable to specify that the registration number is the one assigned pursuant to Section 26 of the Regulations.

Sections 8, 16, 17

It would seem important for purposes of clarity and precision to state the name of the relevant forms that have to be completed, sent, processed etc.

Section 14

The French version leaves it to the discretion of the institution to provide a copy or not (*peut* instead of *doit*). The French text also implies that the individual has examined the record not that he has been allowed to examine the record, which has a wider sense.

Section 18

It fails to remind the individual that his request to examine the record corrected is subject to the conditions stated in Section 12(b).

Section 24

The medical practitioner is to express an opinion that the examination of a medical record would be contrary to the best interest of that individual. The English version says "may be". The French text is the more stringent.

Access to and Use of Records

52. (1) In furtherance of the principle enunciated in paragraph 2(b) that the privacy of individuals and their right of access to records containing personal information concerning them for any purpose including the purpose of ensuring accuracy and completeness, should be protected to the greatest extent consistent with the public interest, every individual is entitled to

(a) ascertain what records, concerning that individual that are used for administrative purposes are contained in federal information banks named or otherwise identified in the publication referred to in subsection 51(1);

(b) ascertain the uses to which such records have been put since the coming into force of this Part;

(c) examine each such record or a copy thereof whether or not that individual provided all or any of the information contained in the record;

(d) request correction of the contents of any such record where that individual believes there is an error or omission therein; and

(e) require a notation on any such record of a requested correction therein where the contents of such record are not amended to reflect the requested correction.

Regulations

62. (1) The Governor in Council may make regulations

[Traduction]

Article 5(1)(a)

Il serait préférable de préciser que le numéro d'inscription est celui qui est assigné en vertu de l'article 26 du Règlement.

Articles 8, 16, 17

On devrait, pour des fins de clarté et de précision, donner les titres des divers formulaires qui doivent être remplis, envoyés, examinés, etc.

Article 14

La version française laisse à la discrétion de l'institution de fournir une copie ou non (*«peut»* au lieu de *«doit»*). La version française dit aussi que le *«dossier (a été) directement consulté»* alors que la version anglaise dit que *«the individual has been allowed to examine a record»*, ce qui est plus large comme sens.

Article 18

On omet de rappeler à l'individu que sa demande de consultation de dossier corrigé est soumise aux conditions prévues à l'article 12.

Article 24

Le médecin dit s'il estime que la consultation *serait* contraire aux intérêts de l'individu concerné. La version anglaise dit *«pourrait être»*. La version française est plus stricte.

Consultation des dossiers

52. (1) En application du principe énoncé à l'alinéa 2b) selon lequel les individus ont droit à la vie privée et ont droit d'accès aux dossiers qui contiennent des renseignements personnels les concernant à toutes fins, notamment pour s'assurer qu'ils sont complets et que les renseignements qu'ils contiennent sont exacts, et ce dans toute la mesure compatible avec l'intérêt public, il est décrété que tout individu a le droit

a) de savoir quels dossiers le concernant, utilisés à des fins administratives, figurent dans les banques fédérales de données identifiés conformément au paragraphe 51(1);

b) de vérifier l'usage qui a été fait de ces dossiers depuis l'entrée en vigueur de la présente Partie;

c) d'examiner ces dossiers, ou une copie, quelle que soit la proportion des renseignements qu'il a lui-même fournis;

d) de demander la correction des dossiers qui, à son avis, contiennent des erreurs; et

e) d'exiger que soit indiqué sur tout dossier l'absence des corrections demandées.

Règlements

62. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement,

[Text]

(a) prescribing classes of information to be set forth in the publication referred to in subsection 51(1);

(b) prescribing the procedure to be followed in permitting an individual to examine personal information concerning that individual in any record or class of records contained in a federal information bank;

(c) prescribing the procedure to be followed where an individual wishes to request correction of personal information concerning that individual in any record or class of records contained in a federal information bank;

(d) prescribing any special procedures or restrictions deemed necessary with regard to examination of medical records of an individual, including psychological reports concerning that individual, and, if deemed appropriate, procedures that would preclude examination of such records and reports by the individual where, in the opinion of a duly qualified medical practitioner, examination thereof by the individual would be contrary to the best interests of the individual;

(e) prescribing any special procedures to be followed by a government institution in obtaining personal information for inclusion in a federal information bank;

(f) prescribing procedures to be followed by the Privacy Commissioner in conducting investigations pursuant to this Part;

(g) providing for the management and surveillance of records of any government institution to promote the protection of individual privacy and to ensure that the provisions of this Part are complied with;

(h) prescribing a schedule of fees for examination of records; and

(i) prescribing anything that, pursuant to any provision of this Part, is to be prescribed by regulation.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The Chairman would like to make one comment which is occasioned by an interview I had this morning on this particular issue. I discovered to my shock that a person who had a long-standing grievance in an attempt to secure access to his own file was given an opportunity to do so under conditions which I think are far outside the scope of the act. He was told he had to come privately with no one else. He was not allowed to copy any of the information. He was told that some of the information was classified and he was not to use it, by which I assume that if he did use it he might be subject to prosecution under the Official Secrets Act, and he had to sign a document to that effect.

This particular individual has what I conceive to be a long-standing grievance which could only be vindicated by having access to his file and by being able to take proper proceedings. So he is like Ulysses, you know, tied to the mast going past the Island of Circe and not being able to go ashore. He could see his documents. He could not copy them. He would be compelled to memorize them. If that is the kind of regulations which are set out in the four corners of this particular SOR and if this is what is the limited kind of opportunities given to people—we cannot go into the question

[Translation]

a) préciser les catégories de renseignements devant figurer au catalogue visé au paragraphe 51(1);

b) établir la procédure permettant aux individus de prendre connaissance des renseignements les dossiers figurant dans une banque fédérale de données;

c) établir la procédure permettant aux individus de faire corriger les renseignements personnels les concernant que contient tout dossier ou catégorie de dossiers figurant dans une banque fédérale de données;

d) préciser les procédures ou les interdictions qui s'imposent en matière de consultation des dossiers médicaux des individus, y compris les rapports de psychiatrie, notamment dans les cas où, de l'avis d'un médecin dûment qualifié, cette consultation serait contraire aux intérêts des individus;

e) préciser la procédure permettant aux institutions gouvernementales d'obtenir des renseignements personnels destinés à une banque fédérale de données;

f) fixant les procédures à suivre par le Commissaire à la protection de la vie privée dans des enquêtes menées en vertu de la présente Partie;

g) prévoir des dispositions régissant la gestion et la surveillance des dossiers des institutions gouvernementales en vue de mieux garantir la protection de la vie privée ainsi que l'observation de la présente Partie;

h) prévoir un tarif des taxes à acquitter pour la consultation des dossiers; et

i) régir tout ce qui, conformément à la présente loi, relève du domaine réglementaire.

Le coprésident (M. Baldwin): Le président aimerait faire une remarque suscitée par une entrevue qu'il a donnée ce matin sur cette question. J'ai découvert, à mon grand étonnement, qu'une personne qui voulait absolument avoir accès à son dossier s'est vue donner la permission de le faire dans des conditions qui débordent largement le cadre de la loi. On lui a dit de venir consulter son dossier, seule. On ne lui a pas permis de copier les renseignements. On lui a dit que certains renseignements étaient frappés d'une cote et qu'elle ne devait pas s'en servir. Le cas échéant, je suppose qu'on pourrait la poursuivre en vertu de la Loi sur les secrets officiels et elle a dû signer un document attestant qu'elle reconnaissait ce fait.

Cette personne veut depuis longtemps consulter son dossier et elle n'obtiendra satisfaction que si on lui permet de la faire et de prendre des mesures qu'elle jugera nécessaires par la suite. Il est comme Ulysse, si vous voulez. Il est attaché à un poteau sur l'île de Circé et il ne peut pas se rendre sur le continent. On lui a permis de voir les documents. On ne lui a pas permis de les photocopier. Il devra donc les mémoriser. Si c'est le genre de règlements que contient ce DORS, si c'est toute la latitude qu'on donnera aux gens... Mais n'entrons pas dans des considérations de politique. Mais il faut détermi-

[Texte]

of policy. That I understand. But the question as to whether it complies with the act or not, whether it is *ultra vires*, I know there is a great deal to consider. I am just asking for the consideration of the Committee whether there is anything that can be gained by referring these to Mr. Fairweather, the chief counsel . . .

Mr. Eglington: Section 14 of the regulation says quite clearly that where an individual who has been allowed to examine the record pursuant to paragraph 12(b) asks for a copy thereof, the government or institution shall provide them with such a copy.

Mr. Robinson: In other words, what Counsel is suggesting, and I guess maybe what you are alluding to, Mr. Baldwin, is that the regulations that are presented so far do not appear to be in accordance with the spirit of the act.

Mr. Eglington: I think what Mr. Baldwin is suggesting is that how the regulations are being applied may not be in accordance with the act or the regulations themselves.

Mr. Robinson: Well then, are you saying that the regulations themselves are all right, that it is only the way they are . . .

Mr. Eglington: Subject to the comments that I have here, but certainly on that particular point the regulations seem to be in order.

• 1155

Mrs. Holt: Is that not happening all through the Public Service, that they are not interpreting the law right and taking power they were not given? That is what that sounds like. It is very remarkable to me that this was passed March 31, 1978, and there are so many problems already, which indicates that we should not pass any bills anymore until we study them here first. Look, it is only three months and we are already correcting the damned thing.

Mr. Robinson: It is not the bill, it is the regulation.

Mrs. Holt: We should not allow any regulations. We should cancel out all regulations. You give away too much power.

Mr. Robinson: In other words, what you are suggesting is what Mr. Baldwin had been suggesting before, and that is that most of what is in the regulations should be in the bill.

Mrs. Holt: Yes, they should . . .

Mr. McKinley: The regulations should be presented right along with the bill.

Mrs. Holt: Yes, with the bill, and we should then decide whether we are going to give this power of Parliament away to people.

Mr. McKinley: That is more like it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I recognize that what I brought up is perhaps somewhat close to being outside of our terms of reference. On the other hand, the regulations are there. Are they regulations which violate the intent of the act in the sense that they violate . . . What is the one we brought up before? Can they be interpreted to permit this sort of

[Traduction]

ner si, aux termes de la loi, il commet un acte illégal. Je me demande si nous devrions songer à saisir M. Fairweather de la question . . .

M. Eglington: L'article 14 des règlements précise en termes clairs qu'une personne à qui l'on permet de consulter son dossier en vertu du paragraphe 12b) a le droit de demander une copie de ces renseignements, et le gouvernement ou l'institution doit la lui fournir.

M. Robinson: En d'autres termes, notre conseiller et M. Baldwin semblent croire que les règlements ne semblent pas respecter l'esprit de la loi.

M. Eglington: M. Baldwin semble croire qu'on peut appliquer les règlements en ne respectant pas l'esprit de la loi ou des règlements eux-mêmes.

M. Robinson: Vous dites cependant que les règlements sont satisfaisants et que c'est seulement la façon dont . . .

M. Eglington: Sous réserve des remarques que je fais ici, les règlements semblent être satisfaisants.

Mme Holt: Mais est-ce que ce n'est pas ce qui se passe dans la fonction publique, une mauvaise interprétation de la loi, assortie du fait qu'on s'arroge des pouvoirs? Cela ressemble beaucoup à cette situation-là. La loi a été adoptée le 31 mars 1978, et déjà, nous sommes inondés de problèmes, ce qui m'amène à penser que nous ne devrions pas adopter d'autres projets de loi avant de les avoir étudiés ici. Il n'y a que trois mois que la loi est adoptée, et déjà vous voyez ce qui nous tombe dessus.

M. Robinson: Il ne s'agit pas du projet de loi, il s'agit des règlements.

Mme Holt: Nous ne devrions pas permettre la promulgation de règlements. C'est trop puissant.

M. Robinson: En d'autres termes, vous dites comme M. Baldwin que tout ce qui est dans le projet de loi devrait être réfléti dans les règlements.

Mme Holt: Oui, et ils devraient . . .

M. McKinley: Les règlements devraient être présentés en même temps que le projet de loi.

Mme Holt: Oui, en effet, et nous devrions nous prononcer sur le fait que le Parlement délègue des pouvoirs.

M. McKinley: C'est cela.

Le coprésident (M. Baldwin): Je sais que la question que j'ai soulevée est peut-être hors de propos, d'après notre mandat. D'autre part, les règlements existent. S'agit-il de règlements qui violent l'esprit de la loi dans la mesure où . . . Quel est ce règlement que nous avons déjà étudié? Les règlements peuvent-ils permettre des situations comme celles que

[Text]

proceeding that I have referred to? For example, I notice that Section 12(b):

... such place and time as agreed between the individual and the government institution.

But in a case of this kind, the individual has said that you must come here, you must meet these requirements or you are out of luck, you cannot see anything; you cannot see anything unless you sign this undertaking. Now is the regulation one which would permit that, or has there been a violation of the regulation?

Mr. Eglington: As far as such place and time as agreed between the individual and the government institution, that is the subject of paragraph 4 in the comments, and I think that is objectionable. But as far as the other requirements which you have mentioned, they do not seem to be included in the regulations.

Miss Mayrand: If you look at the last page of the comments about the discrepancies between the French and the English, I had raised the point that the French did not create a duty on the institutions to give the copy. If you look on page 4 of the comments, under the heading of Section 14, the French version leaves it to the discretion of the institution to provide a copy or not.

Mr. Robinson: Yes. Let us suggest that it be corrected, that is all.

Miss Mayrand: Yes, that is it. But therefore the English provides a duty on the institution to give the copies.

Mr. Eglington: The department must be taking the French text as the authority.

Mrs. Holt: The English gives the duty but the French does not?

Miss Mayrand: It is not drafted in the same wording.

Mrs. Holt: Mr. Baldwin, you apologizers suggest that it is outside the terms of reference to bring up individual cases, but it seems to me that is the practicality. Where we are going to find out that we are doing wrong things and that the regulations are wrong is when a citizen is harmed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am not really apologizing. Sitting as chairman, I do not want to persuade the committee to go outside what might be the terms of reference. If I were sitting where you were it may be a little different, but I still feel the same way as you do, precisely.

Mrs. Holt: Well, I will take the Chair while you make your comments.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I will make the comments, but ...

Mrs. Holt: Yes, but you see, I would never know a lot of other things that are happening in Canada if citizens did not come and complain. And there are so many complaints that I think everything is wrong. That is why I want to scrap all the law.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There is a major issue in this, and to what extent we as a committee can deal with it is my anxiety. I do not think it is a matter of the government. I

[Translation]

j'ai décrites? Par exemple, je remarque qu'à l'article 12b), et je cite:

... à tout endroit et moment convenus par l'individu et l'institution.

Dans le cas qui nous occupe, la personne s'est vue demander de se présenter sur place et elle doit se conformer à cette exigence. Il faut de plus signer un engagement. Y a-t-il un règlement qui dit que c'est ainsi que l'on doit procéder, ou y a-t-il eu violation du règlement?

M. Eglington: L'endroit et le moment convenus par l'individu et l'institution font l'objet du paragraphe 4 de mes remarques, car je pense que ce n'est pas en règle pour ce qui est de l'autre exigence dont vous avez parlé, les règlements n'en parlent pas.

Mlle Mayrand: Prenez la dernière page des remarques sur les différences entre les versions anglaises et françaises. La version française ne précise pas que l'institution doit donner copie des renseignements à l'individu. A la page 7 des commentaires, au paragraphe portant sur l'article 14, on peut constater que la version française donne à l'institution le choix de fournir une copie ou de ne pas le faire.

M. Robinson: Je vois. Nous pouvons proposer qu'on redresse la situation. C'est tout.

Mlle Mayrand: Oui. La version anglaise exige que l'institution donne des copies.

M. Eglington: Cela veut dire que le ministère s'est fié à la version française.

Mme Holt: La version anglaise exige que l'institution le fasse, alors que la version française ne le fait pas, c'est cela?

Mlle Mayrand: Le libellé n'est pas le même dans les deux versions.

Mme Holt: Monsieur Baldwin, vous dites que la présentation de cas individuels ne fait pas partie de notre mandat. Mais à mon avis, c'est le but de la chose. Nous essayons de déceler ce qui ne va pas, et les règlements qui font du tort aux citoyens doivent être modifiés.

Le coprésident (M. Baldwin): Mais ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Je suis président et je ne veux pas amener les membres du Comité à déborder le cadre de notre mandat. Si j'étais à votre place, ce serait peut-être différent. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Mme Holt: Je peux vous remplacer à la présidence pendant que vous faites vos remarques.

Le coprésident (M. Baldwin): Je fais ces remarques, mais ...

Mme Holt: Mais je ne saurais pas ce qui se passe au Canada si les citoyens ne faisaient pas part de leurs plaintes. Il y a beaucoup de plaintes. Je pense que rien ne va. Voilà pourquoi je veux me débarrasser de toute cette loi.

Le coprésident (M. Baldwin): Il s'agit d'un problème grave et je me demande dans quelle mesure les membres du Comité peuvent s'en occuper. Je ne pense pas que ce soit au gouverne-

[Texte]

think we are going to find, as these regulations are applied and as this act is applied, that there will be continual efforts by public servants to thwart the intent and the spirit of the human rights legislation, and there is a direct illustration of that in the case I have mentioned.

I would like to see if there are ways and means by which we can bring it within our terms of reference and draw it and the general issues to the attention of the chief commissioner. I do not know whether these regulations have been examined by him. Do you have any idea what was recommended by him or was it somebody else's idea?

• 1200

Mr. Eglington: No. These are not Mr. Fairweather's; these are the Treasury Board's.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Mr. Robinson: I have a few comments that I want to make regarding these. They are fairly extensive.

First of all, I think somebody should have the responsibility of clarifying much of what is contained in our counsel's comment. I just want to say with regard to counsel's comment No. 1 that I would certainly ask for clarification here.

And with regard to counsel's comment No. 2, my suggestion is that the English version comply with the French version, and I look particularly at the last paragraph of counsel's comment.

In counsel's comment No. 3, it seems to me that there is a query as to why such wording is used. I note counsel has said: "There seems no reason why the statutory wording could not have been used." So maybe we can get clarification on that.

Then further under Counsel's comment No. 4, I think we want to ask for clarification again. All the way through it is the same thing.

Counsel's comment No. 5—I am not clear here what is recommended—or is this merely a comment made by counsel?

Mr. Eglington: That is merely a comment, Mr. Robinson. The Committee will have to make up its mind whether it wants to question that provision or not.

Mr. Robinson: Yes. Then I am prepared to question it. Let us get an explanation back.

With regard to counsel's comment No. 6, I suggest that this be the interpretation and that it be accepted.

Then I must say I am at a bit of a loss with regard to counsel's comment No. 7. Where does it say in the Act that the individual has to use registered mail?

Mr. Eglington: No, it is in the regulations. That is what I was objecting to. Where the government makes the request, and unless the individual notifies the government that he objects, he is deemed to have given his consent. But the only way that he can make his objection under the regulations is either by personal service, which is no good if you do not live where the office is, or by registered mail, which now costs \$1.50. So the government is, in effect, imposing on people the

[Traduction]

ment de le faire. Au fur et à mesure qu'on appliquera ces règlements, et les dispositions de la loi, les fonctionnaires essayeront de déroger à l'esprit de la Loi sur les droits de la personne, et je viens de vous en donner un bon exemple.

J'aimerais que nous réfléchissions aux moyens d'inclure dans notre mandat ce genre de questions, pour que nous les signalions au commissaire en chef. Je ne sais pas s'il a étudié ces règlements. Savez-vous ce qu'il a recommandé, ou si c'était l'idée de quelqu'un d'autre?

M. Eglington: Non. Cela ne vient pas de M. Fairweather; cela vient du Conseil du trésor.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

M. Robinson: J'ai quelques observations à faire à ce sujet. J'en ai même plusieurs.

Tout d'abord, je crois qu'il devrait y avoir une personne responsable d'éclaircir bien des questions soulevées par notre conseiller. J'aimerais certainement voir certains éclaircissements concernant la question numéro 1.

En ce qui concerne la question numéro 2 soulevée par le conseiller, je propose que la version anglaise soit conforme à la version française, et le dernier paragraphe, surtout, du commentaire de notre conseiller juridique m'intéresse.

En ce qui concerne le commentaire numéro 3 du conseiller juridique, il me semble qu'on pose une question à propos du libellé. Le conseiller juridique dit, en effet: «Rien n'empêchait que l'on utilise le libellé de la loi.» Peut-être pourrions-nous avoir certains éclaircissements à ce propos.

Question numéro 4 soulevée par le conseiller; il me semble qu'il nous faudrait aussi certains éclaircissements supplémentaires. Et c'est du pareil au même d'un bout à l'autre.

Commentaire numéro 5 du conseiller; je ne vois pas vraiment ce qu'on recommande, ou s'agit-il tout simplement d'un commentaire pur et simple?

M. Eglington: Il s'agit tout simplement d'un commentaire, monsieur Robinson. Le Comité devra décider s'il veut remettre en question cette disposition ou non.

M. Robinson: Oui. Je suis prêt à la remettre en question. J'aimerais bien avoir une explication.

En ce qui concerne le commentaire numéro 6 du conseiller, je propose que cette interprétation soit acceptée.

Je dois avouer que je m'y perds un peu en ce qui concerne la question numéro 7 du conseiller. Est-il précisé dans la loi que la personne doit se servir du courrier recommandé?

M. Eglington: Non; c'est précisé dans les règlements. Et c'est à cela que je m'oppose. Quand le gouvernement fait la demande, et à moins que la personne ne prévienne le gouvernement qu'elle s'y oppose, son autorisation est réputée avoir été accordée. Mais en vertu des règlements, la seule façon pour lui de faire connaître son opposition est soit de se rendre sur les lieux, ce qui ne donne pas grand-chose si la personne n'est pas domiciliée assez près du bureau, soit de faire connaître son

[Text]

obligation to pay \$1.50 to make an objection which the Act says they can make.

Mr. Robinson: All right. But it definitely says that it has to be by registered mail, not ordinary mail.

Mr. Eglington: In the regulation, yes.

Mr. Robinson: Why should not the government send a return envelope?

Mr. Eglington: Reply post.

Mr. Robinson: Yes. Prepaid post, return envelope, in this kind of situation.

Mrs. Holt: Then the taxpayer is paying for it. Why does it have to be registered mail?

Mr. Robinson: I question that too. I do not know whether or not it has to be registered. I suppose the only thing is you would have a registration slip and you would be able to prove that you had sent the letter off, whereas otherwise you would not.

Mrs. Holt: You should have that choice. Right? You should have that choice.

Mr. Robinson: The onus would be on you then to show that you had replied to the inquiry, and it would be difficult if you did not have a registration slip. I assume that is what our counsel is referring to.

Mr. McKinley: I would suggest that it only makes good sense to have it registered.

Mrs. Holt: It makes good sense, but it should not be an imposition on the person if he or she does not want it. I get all their mail and I answer it. I really think the citizen's life is made so damned complicated. Now they have a Human Rights Bill and you have to have a lawyer to try to get through the Human Rights Bill because it is so complicated.

Mr. Robinson: Why could it not be by ordinary mail? Let us just see if we can get a response to that.

Also, there is the matter of the fee. There is an absence of any schedule of fees. Maybe we could ask them when they are going to set up the schedule of fees and what the fees will be.

Mrs. Holt: I object to No. 4. There is a real conflict of interest. There are people who do not want to release any information. It is a syndrome of certain bureaucrats to say no, because then they do not have to do anything. I think in No. 4 it is implied that there is too much discretion left with the so-called "government institutions", which is the officials again.

Mr. Robinson: One further comment I want to make, Mr. Chairman, and it is with regard to the general comments on the drafting of the French version, which is on page 4 of counsel's comment. I agree with what is stated regarding Section 5(1)(a). I agree with the comment regarding Sections 8, 16 and 17. With regard to Section 14, I suggest that this be corrected. Regarding Section 18, I would suggest that the

[Translation]

opposition par courrier recommandé, ce qui coûte maintenant \$1.50. Donc, le gouvernement impose à la personne de verser \$1.50 pour faire opposition, opposition qui est tout de même autorisée en vertu de la loi.

M. Robinson: Parfait. Mais il est bien précisé que cela doit se faire par courrier recommandé, et non pas par courrier ordinaire.

M. Eglington: Le règlement le précise, oui.

M. Robinson: Pourquoi le gouvernement ne devrait-il pas fournir une enveloppe affranchie?

M. Eglington: Franc de port.

M. Robinson: Oui. Enveloppe affranchie d'avance, franc de port, ce genre de chose.

Mme Holt: C'est alors le contribuable qui paie la note. Pourquoi cela doit-il se faire par courrier recommandé?

M. Robinson: Je me pose aussi cette question. Je ne sais pas si cela doit se faire par courrier recommandé ou non. Si vous vous servez du courrier recommandé, vous avez un reçu prouvant que la missive a été envoyée, reçu que vous n'avez pas si vous vous servez du courrier ordinaire.

Mme Holt: On devrait pouvoir choisir. N'est-ce pas? On devrait avoir le choix des moyens.

M. Robinson: C'est alors à vous de prouver que vous avez répondu à la demande, ce qui serait difficile si vous n'aviez pas ce reçu. Je crois bien que c'est cette question que veut soulever notre conseiller juridique.

M. McKinley: Ce n'est que gros bon sens que d'avoir recours au courrier recommandé.

Mme Holt: C'est le gros bon sens, mais cela ne devrait pas être imposé et on devrait avoir la liberté de choisir. Je reçois énormément de courrier et je réponds à toutes les lettres qu'on m'envoie. Je crois vraiment que l'on complique énormément la vie du citoyen. Il y a maintenant un projet de loi sur les droits de la personne et il faut consulter un avocat pour y comprendre quelque chose, tellement c'est compliqué.

M. Robinson: Et pourquoi ne pourrait-on pas se servir du courrier ordinaire? Voyons si l'on répondra à cette question.

Il y aussi la question du tarif de taxes à acquitter. Aucun tarif n'a été prévu. Peut-être pourrions-nous leur demander si le tarif de taxes sera établi, et quelle sera la taxe.

Mme Holt: Je m'oppose au numéro 4. Il y a là un véritable conflit d'intérêts. Il y a des gens qui ne veulent jamais partager les renseignements qu'ils ont. C'est un syndrome chez certains bureaucrates que de répondre dans la négative, parce qu'alors, ils n'ont rien à faire. Je crois qu'on laisse entendre, au numéro 4, que les institutions gouvernementales, ce qui veut dire les fonctionnaires, encore une fois, jouissent de trop de pouvoir discrétionnaires.

M. Robinson: Monsieur le président, j'aimerais soulever une autre question concernant les commentaires généraux sur la rédaction de la version française, à la page 7 des commentaires du conseiller juridique. Je suis d'accord avec ce qu'il dit à propos de l'alinéa 5(1)a). Je suis d'accord avec le commentaire portant sur les articles 8, 16, et 17. En ce qui concerne l'article 14, je crois que cela devrait être corrigé. Quant à l'article 18,

[Texte]

change be made as outlined and regarding Section 24, I would ask them to determine which text they feel is desirable under the circumstances.

• 1205

Miss Mayrand: I will have to find out if in Section 14 they mean "may" or "shall" in the light of what Mr. Baldwin has raised this morning. When I wrote it, I had no particular case in mind, but I can see that . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. Well, I would like to reserve for myself the right on that particular issue. I must admit I went through these things fairly quickly, but having had this illustration this morning, I would like to see and I would like, hopefully, if Counsel would take a look at this in the light of what I have said to see if there is—and I hope they will be vigilant in trying to do so—if there is any way by which these regulations have not followed the act in allowing the sort of treatment that I have mentioned. Now, I do not want us to go outside of what we should do. I will make my own comments at other places, but if this particular department has indicated a way of fulfilling its obligations under the act which makes nonsense of these regulations or the regulations allow it to be, then we will see if they cannot find one other criterion by which we can challenge it. So, I would like to reserve that right for the Committee.

Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I confess that I have not followed carefully or assimilated all the points that were made in respect of this, but I wanted to make a general comment and then a suggestion.

My general comment is that if there is one place in which I think this Committee has a function, which it should try to exercise in as broad and liberal a spirit as possible, that is in interpreting and dealing with the regulations under the Canadian Human Rights Act. This would be a strange place to find anomalies. And my recollection is that there is a clause in our terms of reference which is fairly broad on this. I have forgotten the exact terminology.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Human rights, natural justice. There is one here with natural justice.

Mr. Eglington: Well, there is no reason why we cannot use illustrations. The Committee can (inaudible) itself on the meaning of the regulations.

Mr. Brewin: But I was wondering if we can do two things first. This is my suggestion. First of all, I would take it upon myself with the Canadian Human Rights Commission to see whether they have run into practical difficulties in the application of the regulation and what, in anything, they have to say.

The other is to consult the necessary department, the Department of Justice I presume it is.

Mr. Eglington: It is Treasury Board, I think, that has the jurisdiction.

[Traduction]

je propose que le changement se fasse tel que demandé, et quant à l'article 24, je leur demanderais de choisir le texte qu'ils croient préférable dans ces circonstances.

Mlle Mayrand: Je dois me renseigner pour savoir si, à l'article 14, ils veulent dire «peut» ou «doit», à la lumière de ce qu'a dit M. Baldwin ce matin. Quand j'ai rédigé ce commentaire, je n'avais aucun cas précis à l'esprit, mais je comprends que . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. J'aimerais me réserver ce droit à ce propos. Je dois avouer que nous avons étudié tout cela plutôt rapidement, mais tenant compte de l'exemple de ce matin, j'aimerais voir et j'aimerais, enfin, je l'espère, si notre conseiller juridique pouvait étudier cela à la lumière de ce que j'ai dit, j'aimerais voir s'il y a et j'espère que nos conseillers seront vigilants en ce faisant, si ces règlements, d'une façon ou d'une autre, ne sont pas conformes à la loi, puisqu'ils permettent le genre de chose que j'ai mentionnée. Maintenant, je ne veux pas que nous débordions les cadres de notre mandat. Je ferai mes propres commentaires ailleurs, mais si ce ministère précis a trouvé une façon de se décharger de ses responsabilités que lui impose la loi, de façon qu'il tourne en ridicule ces règlements ou que les règlements aboutissent à une telle situation, alors nous devons voir si nous ne pourrions pas trouver d'autres critères grâce auxquels nous pourrions contester cet état de choses. Donc, j'aimerais réserver ce droit au Comité.

Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je dois avouer que je n'ai pas suivi de très près, ou réussi à assimiler tout ce qui a été dit à propos de cette question, mais je voudrais faire un commentaire général, suivi d'une proposition.

La partie commentaire d'abord; si notre Comité a une fonction qu'il devrait essayer d'exécuter dans un esprit qui se veut le plus large et le plus libéral possible, c'est bien d'interpréter et d'étudier les règlements rédigés en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Ce serait chose étrange que de trouver des anomalies en ce domaine. Et si ma mémoire est bonne, notre mandat est assez large à ce sujet. J'en ai d'ailleurs oublié le libellé précis.

Le coprésident (M. Baldwin): Les droits de la personne, la justice naturelle. On parle bien de justice naturelle.

M. Eglington: Rien ne s'oppose à ce que nous nous servions d'exemples. Le Comité peut se prononcer sur le sens des règlements.

M. Brewin: Mais je me demandais si nous ne pourrions pas faire deux choses avant cela. Voici ma proposition. Tout d'abord, je prendrai sur moi, avec l'aide de la Commission des droits de la personne, de voir si l'application de ce règlement a fait surgir certaines difficultés pratiques et ce qu'on a à en dire, si c'est le cas.

Deuxièmement, il faudrait consulter le ministère responsable, le ministère de la Justice, me semble-t-il.

M. Eglington: Je crois plutôt qu'il s'agit du Conseil du trésor.

[Text]

Mr. Brewin: Treasury Board. I will consult with them, if it will do any good. Lastly, I will come back to this Committee with some pretty strong and firm recommendations on the whole subject. I am not suggesting that all these details are not important, but I think I would like to see the more important ones, in effect the whole principle of the thing, singled out and put in a form that we can incorporate in a more general report at a later date because it strikes me that this goes to the key of the functioning of this Committee.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Would it be agreeable that Counsel should write a letter dealing with the details which have been brought up by Mrs. Holt and Mr. Robinson and that, however, without prejudice to our right to deal in more substance and more depth with these other aspects that have been raised by Mr. Brewin and by myself so that we are not prejudging our opportunities to have that considered at a later time, but in the meantime, at least to deal with the detail of anything discussed, the subject of Counsel's comments and the discussion by Committee. Would that be agreeable?

• 1210

Mr. Robinson: I think we have to keep in mind that we can only deal with what we have before us on our agenda.

Mr. Brewin: Would you include in that consultation with the Human Rights Commission?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. Would the Committee be agreeable to have this sort of consultation with the Human Rights Commission? They obviously have a very considerable knowledge of the act and they might well, in the light of—we are not bound by what they say, but I certainly think in the discharge of our responsibility it will be no harm.

Mr. Robinson: I have no objection if we send them a copy of our Minutes and let them comment on it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Agreed?

Mr. Eglington: I must say, Mr. Chairman, that the points that have been made on these regulations may be described as details, but they are effective details which govern whether or not the information will be released, which is why it is so important. For us just to take Section 24, as it now stands, in English at least, a government medical officer can stop information being divulged because he forms the view that to give the information out might affect the health of the person who asked for the information. It is not the applicant's own doctor, and it is not a question of whether it definitely would affect his health or not. It is just a question of whether it may.

Mrs. Holt: You can always get that kind of certificate if you want.

Mr. Eglington: The details, therefore, are very important.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am not really suggesting they were not, but there is another point beyond, I think, the details, the actual issue you have raised in your comments.

Mrs. Holt: What concerns me is again the discretion of senior public servants who do not want to release information, or it is too much bother. We might just as well not have passed

[Translation]

M. Brewin: Le Conseil du trésor. Je consulterai ce ministère, grand bien nous fasse. Enfin, je reviendrai au Comité avec certaines recommandations fermes et précises sur toute cette question. Je ne dis pas que tous ces détails sont sans importance, mais j'aimerais bien voir les détails les plus importants, c'est-à-dire tout le principe de l'affaire, mis en relief dans une formule que nous pourrions insérer dans un rapport plus général un peu plus tard, parce qu'il me semble que de tout ce débat surgira la réponse concernant les questions que nous nous posons à propos des fonctions de notre Comité.

Le coprésident (M. Baldwin): Notre conseiller juridique rédigera donc une lettre concernant les détails soulevés par Mme Holt et M. Robinson, et ce, cependant, sans préjudice à notre droit d'étudier plus substantiellement et plus en profondeur ces autres aspects qui ont été soulevés par M. Brewin et par moi-même, de telle façon que nous ne préjugions pas de l'opportunité de faire étudier tout cela un peu plus tard, mais pendant ce temps, au moins, de traiter du détail de ce qui a été discuté, le sujet des commentaires du conseiller et la discussion du Comité. Vous êtes d'accord?

M. Robinson: Je crois qu'il faudra s'en tenir à l'ordre du jour.

M. Brewin: Devons-nous entendre des représentants de la Commission des droits de la personne?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Le Comité est-il d'accord pour entendre la Commission des droits de la personne? Cette dernière connaît très bien la loi et pourrait très bien... Le fait de l'entendre ne nous engage à rien, mais pourrait nous aider dans l'exécution de notre mandat.

M. Robinson: Je ne m'oppose pas à ce qu'on lui envoie un exemplaire du compte rendu pour examen.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord?

M. Eglington: J'avoue, monsieur le président, qu'il s'agit peut-être de détails, mais de détails qui déterminent si des renseignements seront diffusés ou non, ce qui est très important. En vertu de la version anglaise de l'article 24, un médecin du gouvernement peut refuser une demande de renseignements s'il juge que la diffusion compromettrait la santé de la personne qui a fait la demande. Il ne s'agit pas du médecin du demandeur, ni de prouver que la diffusion compromettrait la santé de la personne en question. Il s'agit de déterminer si la diffusion pourrait la compromettre.

Mme Holt: Il est toujours possible de se procurer un tel certificat.

M. Eglington: Les détails sont donc très importants.

Le coprésident (M. Baldwin): Je ne dis pas le contraire, mais il faut examiner la question dans son ensemble.

Mme Holt: Ce qui me préoccupe, c'est que les hauts fonctionnaires peuvent refuser de diffuser des renseignements ou ne pas se donner la peine de le faire. On aurait aussi bien fait

[*Texte*]

the Human Rights Act because they can stop it. Just this little part that you comment on indicates that there are so many ways of stopping the information.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We will have the letter written but we are reserving these other rights and there will be this discussion and the correspondence with the Human Rights Commission. Is that all right, Counsel?

Mr. Robinson: I want some clarification on that. We are not having the Human Rights people here before the Committee.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I understand that your suggestion is that we should write them a letter, sending them a copy of our . . .

Mr. Robinson: And we will get their comments back.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. As to what we will do if anything after that, the Committee will so decide.

Mr. Robinson: Yes, right. That is agreeable.

The Joint Chairman: Now, still on the Human Rights Act, we are on a large number of SOR's which deal with the exemptions and the manner, as I understand it, of the wording of those exemptions, whether it has been in compliance with the act, in particular, SOR/78-157 which is the Immigration Security and Intelligence Data Bank Exemption Order. Are there any comments on those?

Mr. Robinson: Just one. It seems to me that we should suggest that the particular act be stated. I think this refers to a host of different departments, National Revenue, Justice, Employment and Immigration, National Defence, and so on. I think they should specify which act they are relying on.

Mr. Eglington: As it is now, they have simply parroted words out of the statute and it is not clear at all that they had in mind a precise ground for claiming the exemption.

Mr. Robinson: Exactly.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right, a letter to that effect. Then the other one is the special illustration, The Immigration Security and Intelligence Data Bank, No. 4200, Exemption Order. That is SOR/78-157. Not being before the Committee before, to be printed with commentary.

SOR/78-157

IMMIGRATION SECURITY AND INTELLIGENCE
DATA BANK, NO. 4200, EXEMPTION ORDER

Canadian Human Rights Act

P.C. 1978-456

March 31, 1978.

Exemptions from the application of Subsection 52(1) of the Canadian Human Rights Act, SOR/78-157, 158, 161, 162, 163, 184, 185, 188, 159, 160, 183, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 194.

The enabling power is section 53, which reads:

[*Traduction*]

de ne pas adopter la Loi sur les droits de la personne, car les hauts fonctionnaires peuvent toujours empêcher la diffusion. Le bout d'article que vous avez cité démontre qu'il y a bien des façons d'empêcher la diffusion.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous allons rédiger la réponse, mais nous réservons notre décision sur les autres questions, en attendant de consulter la Commission des droits de la personne. Cela vous convient, monsieur le conseiller?

M. Robinson: Une précision, s'il vous plaît. Des représentants de la Commission des droits de la personne ne comparaitront pas devant le Comité.

Le coprésident (M. Baldwin): Ne proposiez-vous pas de leur envoyer une lettre accompagnée d'un exemplaire de . . .

M. Robinson: Pour qu'ils nous renvoient leurs commentaires.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Et le Comité décidera quelle suite y donner.

M. Robinson: Très bien. C'est parfait.

Le coprésident: Toujours au sujet de la Loi sur les droits de la personne, il y a de nombreux qui traitent des exemptions et du libellé de celles-ci, si elles sont conformes à la loi, en particulier le DORS/78-157, décret d'interdiction d'accès aux dossiers (immigration-sécurité et renseignements). Y a-t-il des remarques?

M. Robinson: Une seule. Il me semble qu'il faudrait indiquer de quelle loi il s'agit. Il est question d'un bon nombre de ministères, le ministère du Revenu national, de la Justice, de l'Emploi et de l'Immigration, de la Défense nationale, et d'autres. Il faudrait préciser de quelle loi il s'agit.

M. Eglington: Ici, on ne fait que répéter les termes employés dans la loi, de sorte que les critères d'exemption ne sont pas très bien définis.

M. Robinson: Exactement.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien, je vais rédiger une lettre en ce sens. Deuxièmement, nous avons le décret d'interdiction d'accès aux dossiers (immigration-sécurité et renseignements, numéro 4200). Il s'agit du DORS/78-157, pas encore examiné par le Comité, à imprimer en annexe.

DORS/78-157

DÉCRET D'INTERDICTION D'ACCÈS AUX DOSSIERS
(IMMIGRATION-SÉCURITÉ ET RENSEIGNEMENTS,
N° 4200)

Loi canadienne sur les droits de la personne

C.P. 1978-456

Le 31 mars 1978

Exceptions à l'application du paragraphe 52(1) de la Loi canadienne sur les droits de la personne, DORS/78-157, 158, 161, 162, 163, 184, 185, 188, 159, 160, 183, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 194.

Le pouvoir habilitant est l'article 53 libellé comme suit:

[Text]

Exemptions

53. The appropriate Minister in relation to a government institution that has control of a federal information bank may, with the approval of the Governor in Council, by order specifying the provision of this section that is the basis for the restriction or exemption, restrict the information relating to that information bank that is required to be published in the publication referred to in subsection 51(1) and provide that subsection 52(1) or any provision thereof specified in the order does not apply to records contained therein where, in the opinion of the Minister, disclosure of information contained in the information bank or relating thereto

(a) might be injurious to international relations, national defence or security, or federal-provincial relations; or

(b) would be likely to disclose information obtained or prepared by any government institution or part of a government institution or part of a government institution that is an investigative body

(i) in relation to national security,

(ii) in the course of investigations pertaining to the detection or suppression of crime generally, or

(iii) in the course of investigations pertaining to particular offences against any Act of Parliament.

It is to be noted that an exempting Order must specify the provision of section 53 that is the basis for the exemption. Orders made in reliance on section 53(b)(iii) show variety in meeting this requirement. The Solicitor General* confines himself to stating his opinion that disclosure would be likely to disclose information obtained or prepared by a government institution, or part of one that is an investigative body in the course of investigations pertaining to particular offences against an Act of Parliament. The Act of Parliament in question is not disclosed, although the Solicitor General must know which one or he could not properly form the opinion to which he has given expression.

The Minister of National Revenue (SOR/78-184) is of the opinion that disclosure would disclose information etc. pertaining to particular offences against "any Act of Parliament". This statement makes no grammatical sense. He may mean an Act, i.e. a particular one, although he has not specified which one. He may mean all Acts of Parliament. There are many Acts of Parliament. If the Minister, when making the exempting Order had not one or more particular Acts in mind, then he can not have turned his mind properly to the power to be exercised under section 53. (In each of SOR/78-161 and 78-163 the Minister of National Revenue clearly has only one Act in mind.)

The Minister of Justice (SOR/78-183) relies on disclosure of information pertaining to particular offences "against certain Acts of Parliament", again unspecified. The Minister has more than one Act in mind, unlike the Solicitor General, but which of the many statutes is not disclosed.

[Translation]

Dispenses

53. Le ministre compétent dont relève une banque fédérale de données, peut, avec l'autorisation du gouverneur en conseil, par décret exposant la disposition du présent article en vertu de laquelle il prononce l'interdiction ou accorde la dispense, interdire la publication de renseignements la concernant dans le catalogue visé au paragraphe 51(1) et prescrire que tout ou partie du paragraphe 52(1) ne s'applique pas aux dossiers de ladite banque si, à son avis, la révélation des renseignements entreposés à la banque ou la concernant est susceptible.

a) de causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationales ou aux relations fédérale-provinciales, ou

b) d'entraîner la divulgation de renseignements recueillis par toute ou partie d'une institution gouvernementale constituée en organisme d'enquête,

(i) sur la sécurité nationale,

(ii) au cours d'enquêtes sur la détection ou la prévention du crime en général, ou

(iii) au cours d'enquêtes concernant des infractions précises aux lois du Parlement.

A remarquer que le décret de dispense doit indiquer la disposition de l'article 53 en vertu de laquelle s'applique la dispense. Les décrets adoptés conformément à l'alinéa 53b)(iii) ne satisfont pas tous à cette exigence de la même façon. Le Solliciteur général* se limite à déclarer que la divulgation risque d'entraîner celle de renseignements recueillis par tout et partie d'une institution gouvernementale constituée en organisme d'enquête concernant des infractions précises aux lois du Parlement. La loi du Parlement en question n'est pas divulguée; le Solliciteur général doit toutefois savoir de quelle loi il s'agit, sinon il ne pourrait former son opinion comme il l'a fait.

Le ministre du Revenu national (DORS/78-184) est d'avis que des renseignements etc. concernant des infractions précises «aux lois du Parlement» seraient divulgués. Cet énoncé n'a aucun sens grammatical. Il peut vouloir dire qu'il s'agit d'une loi, en particulier, même s'il n'a pas précisé laquelle. Il peut aussi vouloir dire toutes les lois du Parlement et il y en a des tas. Si le Ministre, lors de la rédaction de ce décret de dispense, ne pensait pas à une ou plusieurs lois précises, il ne peut alors s'être fixé sur les pouvoirs à exercer en vertu de l'article 53. (Dans les DORS/78-161 et 78-163, le ministre du Revenu national pensait de toute évidence à une loi en particulier.)

Le ministre de la Justice (DORS/78-183) compte sur la divulgation de renseignements concernant des infractions précises à «certaines lois du Parlement» qui sont, une fois de plus, non précisées. Le ministre fait ici allusion à plus d'une loi, contrairement au Solliciteur général, mais il ne divulgue pas quelles lois il a en tête.

[Texte]

The Minister of Employment and Immigration (SOR/78-157 and SOR/78-158) relies on several of the grounds in section 53 of the Act in conjunction with "pertaining to particular offences against any Act of Parliament".

In SOR/78-159, the Minister of National Defence is unclear as to which provision in section 53 he relies on—53(b)(i) or (ii). So he relies on both, not in conjunction but as alternatives. If he has not decided which one to rely upon, or to rely upon both, can he be said properly to have turned his mind to the issue?

The Minister of National Defence is in good company. In SOR/78-186 the Prime Minister is indefinite as between possible injury to international relations, to national defence or security, or to federal-provincial relations. The Solicitor General, however, in SOR/78-188 is quite definite: it is injury to national security which may possibly result from disclosure. The Minister of National Revenue is equally certain in SOR/78-162.

In SOR/78-183, the Minister of Justice discloses which government institution's information is at stake—the Department of Justice. None of the other Ministers has been so candid.

In SOR/78-161 and SOR/78-163, Orders of the Minister of National Revenue the word "offences" is rendered as "offenses". However, in SOR/78-184, made by the same Minister, the correct spelling is employed.

*SOR/78-194, 193, 192, 191, 190, 189, 188, 187.

Mr. Eglington: None of these have been before the Committee before.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is right.

Mr. Eglington: And the comment really relates to all of them.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): To all of them. Is there a special commentary on them?

Mr. Eglington: No. It is just that that one is on that file. The same commentary is for all of them.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Because this stands out especially as any comment on this particular SOR/78-157.

Mr. Robinson: We just finished our comment on that.

Mrs. Holt: No.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, not on that one.

Mr. Robinson: Am I missing that?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. These are a number. We have dealt with all the others. This one was possibly—I think there was a special illustration. Am I right in that?

Mr. Eglington: The comment applies to every one of these exemption orders.

[Traduction]

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (DORS/78-157 et DORS/78-158) s'appuie sur plusieurs des énoncés contenus dans l'article 53 de la Loi concernant «des infractions particulières aux lois du Parlement».

Dans le DORS/78-159, le ministre de la Défense nationale ne dit pas clairement quelle disposition de l'article 53 s'applique: l'alinéa 53b)(i) ou (ii)? Il décide donc que les deux s'appliquent, non pas conjointement, mais bien plutôt comme solutions distinctes. S'il n'a pas décidé quelle disposition s'applique, peut-on dire à juste titre qu'il s'est formé une opinion sur la question?

Le ministre de la Défense nationale est en bonne compagnie. Dans le DORS/78-186 le Premier ministre ne dit pas si la divulgation est de nature à causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales. Mais dans le DORS/78-188 le Solliciteur général, tranche la question: la divulgation de renseignements peut causer un préjudice à la sécurité nationale. Le ministre du Revenu national est du même avis, voir DORS/78-162.

Dans le DORS/78-183, le ministre de la Justice signale que ce sont les renseignements recueillis au ministère de la Justice, institution gouvernementale, qui sont en cause. Aucun des autres ministres n'a été aussi direct.

Dans le DORS/78-161 et le DORS/78-163, décrets du ministre du Revenu national, le terme «offences» est écrit «offenses». Cependant, dans le DORS/78-184, établi par le même ministre, l'orthographe en est correcte.

*DORS/78-194, 193, 192, 191, 190, 189, 188, 187.

M. Eglington: Aucun de ces DORS n'a été examiné par le Comité.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est exact.

M. Eglington: Mais les remarques s'appliquent à tous les décrets d'interdiction.

Le coprésident (M. Baldwin): A tous les décrets. Y a-t-il des remarques à ce sujet?

M. Eglington: Non. Je vous signale simplement que c'est ce décret-ci qu'on a gardé dans le dossier. Mais les remarques s'appliquent à tous les décrets.

Le coprésident (M. Baldwin): Mais elles s'adressent tout particulièrement au DORS/78-157.

M. Robinson: Que nous venons d'examiner.

Mme Holt: Non.

Le coprésident (M. Baldwin): Non, pas celui-là en particulier.

M. Robinson: Est-ce que je l'ai manqué?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Ils portent tous les mêmes numéros de référence. Nous avons examiné tous les autres. Je crois que celui-ci est un cas spécial. Ai-je raison?

M. Eglington: Les remarques s'appliquent à tous les décrets d'interdiction.

[Text]

• 1215

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. I am sorry. Not being a Minister, I can say I was wrong.

Mr. Robinson: There was an additional SOR that was given to us just at the beginning of the meeting. Is there any reference to that anywhere or is this just one of those on which there is no comment?

Mr. Eglington: No, that relates to the Windsor Harbour by-laws.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There are a large number of others that are not the subject of commentary at all unless counsel has something to add. Or if any members of the Committee want to deal with them, we will take our usual course and simply say they are not being dealt with.

Shall we adjourn? Is there anything else?

Mr. Brewin: Mr. Chairman, may I make a comment on this? On my notes on these 53 exemptions there is a reference to the Solicitor General confining himself to expressing an opinion that disclosure would be likely to disclose information obtained or prepared by government institutions—or part of one—by the the investigative body in the course of investigation. Perhaps I am particularly prejudiced against the Solicitor General but in the matter of the securing of human rights that we are talking about, I find it extraordinary if you can get away with merely saying that the information was prepared or obtained in the course of investigation, and so on, or it was prepared or obtained by a government institution. Is that authorized by the statute?

Mr. Eglington: In Section 53(b) and then in one other . . .

Mr. Brewin: That is part of the act. It is part of the act, so I guess we cannot do anything about it.

Mr. Eglington: We can complain about it if it relies on Section 53(b)(iii), where it refers to:

... in the course of the investigations pertaining to particular offences against any Act of Parliament.

They should state which act of Parliament, because anyone could make that statement without having given any thought to any statutes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is not just the Criminal Code; you have to take every statute and for any infraction in a general section of the Criminal Code which says that anyone who breaks any statute for which no other penalty has been provided, you are looking at thousands.

Mr. Brewin: But if they have not got to disclose information obtained or prepared by any government—I think the other thing about investigation is this. This is a separate clause.

Any rightfully disclosed information obtained or prepared by any government institution . . .

Is not that extraordinarily broad to lay against the whole spirit as I understood it?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You are quite right, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Why do we let it through by *per incuriam*, or whatever they say in the courts, without knowing what we are

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord. Je m'excuse. Comme je ne suis pas ministre, je peux avouer que j'ai eu tort.

M. Robinson: On nous a remis un DORS supplémentaire au début de la séance. Y a-t-il des commentaires là-dessus ou non?

M. Eglington: Non, il s'agit du Règlement sur le Port de Windsor.

Le coprésident (M. Baldwin): Il y a un bon nombre de règlements qui ne font pas l'objet de remarques, à moins que le conseiller juridique ait quelque chose à ajouter. Si les membres du Comité ont des commentaires à faire, je serai obligé de dire que nous ne les étudions pas.

Devrions-nous lever la séance? Y a-t-il autre chose?

M. Brewin: Monsieur le président, puis-je faire un commentaire? Selon les notes que j'ai sur les 53 dispenses, le Solliciteur général peut interdire la publication des renseignements s'il juge que la révélation de ceux-ci entraînerait la divulgation de renseignements recueillis par une institution gouvernementale—ou une partie de celle-ci—constituée en organisme d'enquête. Je suis peut-être mal disposé envers le vérificateur général, mais j'ai de la difficulté à croire qu'il suffit de dire que les renseignements demandés ont été recueillis au cours d'une enquête par une institution gouvernementale pour empêcher la diffusion, surtout s'il s'agit de protéger les droits de la personne. Est-ce la loi qui le stipule?

M. Eglington: C'est l'article 53b), et un autre . . .

M. Brewin: Cela fait donc partie de la loi. Dans ce cas, je n'y peux rien.

M. Eglington: Si cela dépend de l'article 53b)(iii), on peut porter plainte.

... au cours d'enquêtes concernant des infractions précises aux lois du Parlement.

Il aurait fallu préciser quelle loi du Parlement, car on pourrait invoquer l'article sans préciser la loi.

Le coprésident (M. Baldwin): On ne parle pas uniquement du Code criminel; il faut inclure toutes les infractions possibles à tous les articles du Code criminel, qui recouvre toutes les infractions non punissables en vertu d'autres lois. Cela en fait des milliers.

M. Brewin: Mais on n'est pas obligé de divulguer des renseignements recueillis par un organisme gouvernemental. Il y a un autre article qui porte sur les enquêtes.

Tous renseignements divulgués à bon titre, obtenus ou recueillis par une institution gouvernementale . . .

N'est-ce pas un peu trop général pour bien traduire l'esprit de la loi?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, vous avez raison, monsieur Brewin.

M. Brewin: Allons-nous le laisser passer *per incuriam*, comme disent les juges, sans vraiment nous en apercevoir? J'ai

[Texte]

doing? I personally found Section 4 so bad that I think I voted against it and gave it up in disgust. I tried to amend it but . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are now beginning to see many of the weaknesses of the act show up, but to the extent to which we can deal with them, we will. I hope what we will do will serve as some guidance for the future because the act will have to be changed later. I am talking not as a chairman but as a member now.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

trouvé l'article 4 si déplorable que j'ai voté contre et abandonné la partie. J'ai proposé des amendements, mais . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Nous commençons à nous rendre compte des problèmes que pose la loi, et nous ferons de notre mieux pour le régler. J'espère qu'on tiendra compte de nos conclusions au moment de modifier la loi. Je parle là en tant que simple député, et non comme président.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 33

Thursday, June 22, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 33

Le jeudi 22 juin 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

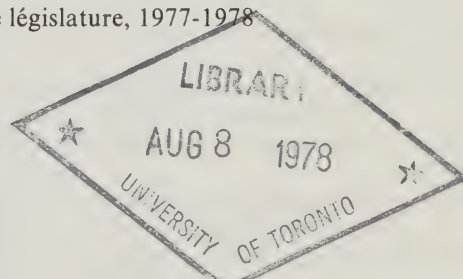
Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978



STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin
Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (*Grenville-Carleton*) Daudlin
Bécharé
Brewin Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond
Riley
Yuzk (6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M^{me}) Leblanc (*Laurier*)
Joyal McKinley—(12)
Lambert
(*Bellechasse*)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 22, 1978

(35)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Brewin, Mrs. Holt, Messrs. McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered

SOR/77-826—Hazardous Products (Carpets) Regulations, amendment

SOR/77-675—Masters and Mates Examination Regulations, amendment

SOR/76-189, SOR/76-473—Masters and Mates Examination Regulations, amendments

SOR/77-692—Advance Payments for Crops Regulations

SOR/77-647—Aircraft Minimum Equipment List Order

SOR/73-215—Pacific Pilotage Authority Pension Regulations

SOR/77-1075—Federal Court Rules, amendment

SI/77-158—Commonwealth Law Ministers Meeting Remission Order

SOR/76-317—Shipping Inquiries and Investigation Rules

SOR/77-841—Nova Scotia Shell-fishing Order No. 1, 1977

SOR/77-638—Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment

SOR/77-754—Steamship Machinery Construction Order, amendment

SOR/78-232—Employment Tax Credit Program Regulations

SOR/78-375—Canadian Textile Goods Exported Drawback Regulations, amendment

SOR/78-1—Lobster Fishery Regulations, amendment

SOR/78-218—Pilot Ladder Regulations

SOR/78-264—Egg Regulations, amendment, Agricultural Standards Inspectors Regulations

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 JUIN 1978

(35)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10, sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Brewin, M^{me} Holt, MM. McKinley et Robinson.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie les

DORS/77-826—Règlement sur les produits dangereux (carpettes)—Modification

DORS/77-675—Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant—Modification

DORS/76-189, DORS/76-473—Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant—Modifications

DORS/77-692—Règlement sur le paiement anticipé des récoltes

DORS/77-647—Ordonnance sur la liste d'équipement minimal d'un aéronef

DORS/73-215—Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique

DORS/77-1075—Règles de la Cour fédérale—Modification

TR/77-158—Décret de remise pour la réunion des ministres de la Justice du Commonwealth

DORS/76-317—Règles sur les enquêtes et investigations maritimes

DORS/77-841—Décret d'interdiction de la pêche aux mollusques (Nouvelle-Écosse) (1977) (n° 1)

DORS/77-638—Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

DORS/77-754—Ordonnance sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification

DORS/78-232—Règlement du programme de crédit d'impôt à l'emploi

DORS/78-375—Règlement sur les drawbacks relatifs aux produits textiles canadiens exportés—Modification

DORS/78-1—Règlement de pêche de homard—Modification

DORS/78-218—Règlement sur les échelles de pilote et le hissage des pilotes

DORS/78-264—Règlement sur les œufs—Modification—Règlement des normes agricoles (*inspecteurs*)

Customs and Excise Memorandum D51 "Made In Canada"	Mémoire des douanes et Accise «articles faits au Canada»
SOR/78-371, SOR/72-17—Imported Spirits Drawback Regulations, amendment	DORS/78-371, SOR/72-17—Règlement sur le drawback visant les spiritueux importés—Modification
SOR/78-376—Ships Suppliers Drawback Regulations	DORS/78-376—Règlement sur les drawbacks accordés aux approvisionneurs de navire
SOR/78-387—Canadian Commercial Corporation Goods Exported, Regulations, amendment	DORS/78-387—Règlement sur les marchandises exportées par la Corporation commerciale canadienne—Modification
SOR/74-415—Weights and Measures Regulations	DORS/74-415—Règlement sur les poids et mesures
SOR/78-172, DORS/78-316—Immigration Regulations, 1978	DORS/78-172, DORS/78-316—Règlement sur l'immigration de 1978
SOR/78-311, SOR/78-355—Immigration Appeal Board Rules, 1978	DORS/78-311, DORS/78-355—Règles de la commission d'appel de l'immigration (1978)
SOR/77-880—Reduction of Charges (July, 1977) Order	DORS/77-880—Décret de réduction de redevances (juillet 1977)
SOR/78-99—Yukon and Northwest Territories Export Price Order	DORS/78-99—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (Yukon et territoires du Nord-Ouest)
SOR/78-100—Alberta Natural Gas Gas Sales Contract Pricing Order	DORS/78-100—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (Alberta)
SOR/78-101—Alberta Natural Gas Original Buyer Pricing Order	DORS/78-101—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (Alberta—premier acheteur)
SOR/78-102—TransCanada Pipelines Limited Export Price Order	DORS/78-102—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (TransCanada PipeLines Limited)
SOR/78-103—Alberta and Southern Gas Co. Ltd. Export Price Order	DORS/78-103—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (Alberta and Southern Gas Co. Ltd.)
SOR/78-104—Canadian-Montana Pipe Line Company Export Price Order	DORS/78-104—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (Canadian-Montana Pipe Line Company)
SOR/78-105—Pan-Alberta Gas Ltd. Export Price Order	DORS/78-105—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (Pan-Alberta Gas Ltd.)
SOR/78-106—Westcoast Transmission Company Limited Export Price Order	DORS/78-106—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (Westcoast Transmission Company Limited)
SOR/78-107—Many Islands Pipe Lines (Canada) Limited Natural Gas Price Order	DORS/78-107—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (Many Islands Pipe Lines (Canada) Limited)
SOR/78-108—Pan-Alberta Gas Ltd. Natural Gas Price Order	DORS/78-108—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (Pan-Alberta Gas Ltd.)
SOR/78-109—Saskatchewan Power Corporation and Many Islands Pipe Lines Limited Natural Gas Price Order	DORS/78-109—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (Saskatchewan Power Corporation et Many Islands Pipe Lines Limited)
SOR/78-110—Alberta Natural Gas Canadian Pricing Order	DORS/78-110—Ordonnance sur le prix du gaz naturel (Alberta Petroleum Marketing Commission)
SOR/78-115—Tariff of Charges for Exported Oil Other than Oil Products Order, amendment	DORS/78-115—Décret du tarif des redevances sur le pétrole exporté (les produits pétroliers exceptés)—Modification
SOR/78-116—Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendment	DORS/78-116—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modification
SOR/78-128—Hull Construction Regulations, amendment	DORS/78-128—Règlement sur la construction des coques—Modification
SOR/78-287—Schedule D to the Act, amendment	DORS/78-287—Annexe D de la Loi—Modification
SOR/78-342—Manitoba Root Crop Order	DORS/78-342—Décret sur les récoltes à racine du Manitoba
SOR/78-345—Natural Gas Prices Regulations, amendment	DORS/78-345—Règlement sur les prix du gaz naturel—Modification
SOR/78-351—Motor Vehicle Safety Regulations, amendment	DORS/78-351—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification

SOR/78-366—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/78-380—Oshawa Harbour Commission Commissioners By-Laws, amendment

SOR/78-430—Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, amendment

SI/78-67—Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendment

SI/78-68—Reportable Diseases Order

SI/78-69—Withdrawal from Disposal of Lands in the N.W.T., amendment

SI/78-70—Proclaimed in Force, April 10, 1978

SI/78-71—Certain Sections of RSC 1952, c. 29 Repealed and Certain Sections of the Act Proclaimed in Force June 1, 1978.

SI/78-72—Proclaimed in Force in the Yukon Territory

SI/78-73—Chrysler Remission Order, amendment

SI/78-75—Atlantic Region Ferry Remission Order

SOR/78-433—Schedule to the Act, amendment (Hazardous Products Act)

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/78-366—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/78-380—Règlement des commissaires du port d'Oshawa—Modification

DORS/78-430—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires—Modification

TR/78-67—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification

TR/78-68—Ordonnance sur les maladies à déclarer

TR/78-69—Certaines terres des territoires du Nord-Ouest soustraites à l'aliénation—Modification

TR/78-70—Proclamée en vigueur le 10 avril 1978

TR/78-71—Certains articles des SRC c. 29, abrogés et certains articles de la Loi proclamés en vigueur le 1^{er} juin, 1978

TR/78-72—Proclamée en vigueur dans le territoire du Yukon

TR/78-73—Décret de remise visant la Chrysler—Modification

TR/78-75—Décret de remise sur les transbordeurs de la région de l'Atlantique

DORS/78-433—Annexe de la Loi—Modification (Loi sur les produits dangereux)

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 22, 1978

• 1109

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I see more than enough of a quorum to hear evidence. Great. And I am glad to see two effective members of the other place, which is working, which we all know works very hard and very ...

An hon. Member: Three.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Three, three, no two, two of the other place ...

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, the other place.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): ... the other place, whose work and services are very extensive.

• 1110

Before we go on with the business, may I ask to have read into the record, in connection with the freedom of information aspect of our deliberations which are mentioned later on, a letter from the Canadian Library Association, dated June 13, 1978, which encloses a brief prepared by a committee of the Canadian Library Association in response to the green paper, also a letter from the French school teachers, *Association des enseignants franco-ontariens*—how is that, will that pass?—which indicates their support. If these are read into the record then they can be circulated and be available to the members before next Tuesday. If that is agreed, it will be so done.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): May I also advise the Committee that on the aspect dealing with freedom of information the steering committee met on several occasions and with diligence and hard work has finally completed the report which will be brought before the main Committee for consideration. It is divided into two parts, not because we thought it was desirable but simply for the convenience of time, in case we are not here beyond the end of the month.

It is proposed to have a meeting of this Committee next Tuesday, at which time we will be able to deal with the first half of the report, consider it. It will be ready both in French and English at that time. The second half, with a little luck and hard work, might be ready for a week from today. If that is correct, we would then have had a chance for the Committee to consider the full proposal as contained in the reports, deal with them as the Committee may see fit and possibly have them completed by the end of the month. So we have a meeting next Tuesday, and possibly next Thursday as well, on this aspect of our program. Mrs. Holt.

Mrs. Holt: There are a few points I want to raise, if I may, before we start. First of all, on the freedom of information, you might all be interested to know that the man named "Intrepid", Sir William Stephenson, is coming before our Justice Committee possibly next Thursday. It might be of interest to all of you to hear what he has to say because he was the epitome of secrecy, I would think.

There is another thing I wanted to ask this Committee. I am just really getting into it, as you know, and I wondered if you would consider, if it is within your terms of reference, looking

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 22 juin 1978

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Je vois que nous avons plus que le quorum pour entendre des témoignages. Tant mieux. Je suis heureux de voir deux membres efficaces de l'autre endroit, ou, comme nous le savons tous, on travaille très fort et très ...

Une voix: Trois.

Le coprésident (M. Baldwin): Trois, trois, non, deux. Deux de l'autre endroit ...

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh, l'autre endroit.

Le coprésident (M. Baldwin): ... dont le travail et les services sont considérables.

Avant de passer à l'ordre du jour, puis-je lire pour le compte rendu, relativement à nos délibérations sur la liberté d'information, mentionnée plus tard, une lettre de la Canadian Library Association, du 13 juin 1978, jointe à un mémoire préparé par un comité de l'association en réponse au Livre vert, et également une lettre d'appui des enseignants franco-phones, l'Association des enseignants franco-ontariens. Est-ce compréhensible? En les versant au compte rendu on peut les distribuer aux membres avant mardi prochain. Si vous êtes d'accord ce sera fait.

Le coprésident (M. Baldwin): Au sujet de la liberté d'information, je voudrais vous dire que le comité directeur s'est réuni à plusieurs reprises et, à force de diligence et de dur labeur, a enfin terminé le rapport qui sera soumis à l'étude du comité. Il est en deux volets, non parce que nous le croyons souhaitable, mais simplement à cause du manque du temps, au cas où nous ne serions plus là le mois prochain.

Une séance de notre comité est prévue pour mardi prochain, nous pourrions alors étudier le premier volet. Il sera prêt en anglais et en français. Avec un peu de chance et beaucoup de travail, le deuxième volet sera peut-être prêt dans une semaine. Si tout se passe comme prévu, le comité aura ainsi l'occasion d'étudier l'ensemble de la proposition contenue dans les rapports, de l'étudier à son aise et peut-être d'ici la fin du mois. Nous aurons donc une séance mardi prochain, et peut-être jeudi prochain également, sur cet aspect de notre programme. Madame Holt.

Mme Holt: Puis-je soulever quelques points avant que nous commençons. D'abord, sur la liberté d'information, vous aimerez peut-être savoir que celui qu'on appelle l'«Intépide», Sir William Stephenson, comparaitra sans doute devant notre comité de la Justice jeudi prochain. Ce qu'il a à dire vous intéressera, je pense, car il a été l'homme du secret.

Il y a autre chose que je voulais demander au comité. Je suis nouvelle ici, et je me demande si vous étudieriez, si cela est compatible avec votre mandat, les règles et règlements dont

[Texte]

at the rules and regulations that people have which are causing great distress, abuse and even bankruptcy.

For example, I am concerned about the Footwear Review Board. I have been trying to get the regulations under which they have arbitrarily made decisions. For example, one company applied for 33,000 pairs of shoes on their quota and were told they could have 9,000. When they complained about it, they cut it back to 7,000. It was almost a bully technique. I have asked to see their regulations, and so far I have not been able to get them. I cannot get the names of who is on that board, what their credentials are, and I have it on the Order Paper. But as a result of this, there are people who were expanding but who have just cancelled out their business for expansion. It is a very frightening thing, what I have heard out west—and probably it is across Canada—from the shoe merchants and, I imagine, the textile people.

I wonder if it is possible for this Committee to look at these regulations and see how they are operating, if that is within their terms of reference.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I understand, if my recollection is correct, that the rules—if I could call them that—of the Footwear Review Board, and the rules that provide for that board, are established under a vote. The terminology used in the vote is “terms and conditions approved by the Governor in Council,” and that terminology does not produce, in the Crown’s view of things, a statutory instrument. But we could ask for it, we could ask for these rules to see what the reaction is. My recollection may be imperfect but I seem to remember about simply providing the terms and conditions and not regulations.

• 1115

Mr. Robinson: Are you saying, Mr. Eglington, that these rules are not regulations within the meaning of the Statutory Instruments Act?

Mr. Eglington: On the Crown’s view, yes.

Mrs. Holt: They are even looser, then. They allow for more arbitrary action and greater power than even regulations allow.

Mr. Eglington: Well, one would not know that until one saw them, but we have been faced for a number of years with this problem of a definition of statutory instrument and the necessity for the magic formula, and I must say that Clause 134 of the constitutional amendment bill seeks to perpetuate that definition of statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You were not here at the very beginning when this Committee was just being born and we were struggling to raise its head above the cradle. We ran into a number of arguments with Justice and the Privy Council as to what were statutory instruments within the meaning of our terms of reference. They relied upon a definition in the Statutory Instruments Act and their own views, and the net result was that what they considered we were entitled to see was very much narrowed as to what we thought we should see.

We raised that in a report we made to the House, which is still sitting in the House, right on the point that you mention. Probably in this particular stage, if the Committee sees fit,

[Traduction]

l’application est cause de difficultés, d’abus et même de faillite.

Ainsi, je suis préoccupée par le comité d’examen des importations de chaussure. J’ai essayé d’obtenir les règlements qui leur ont permis de prendre des décisions arbitraires. Par exemple, une compagnie a demandé un quota de 33,000 paires de chaussures et on lui en a accordé 9,000. Lorsqu’elle s’est plainte, le chiffre a été porté à 7,000. C’est presque de la violence. J’ai demandé à voir les règlements, jusqu’ici je n’ai pu les obtenir. Je ne peux connaître ni les noms des membres du comité ni leur compétence, et j’ai inscrit cette question au Feuilleton. Il y a des gens qui devaient agrandir leur commerce et qui, à cause de cela ont remis ces travaux. D’après ce que m’ont dit les marchands de chaussures de l’Ouest—c’est probablement la même chose partout au Canada, et pour le textile aussi—c’est quelque chose de terrifiant.

Je me demande si le comité peut étudier ces règlements et leur application, si c’est dans votre ordre de renvoi.

M. Eglington: Monsieur le président, je comprends bien si je ne me trompe, les règlements—si je puis dire—du comité d’examen des importations de chaussure, et les règlements créant cet organisme, sont prévus sous un crédit. On y parle de «termes et conditions approuvés par le gouverneur en Conseil»; de l’avis de la Couronne, ce libellé ne constitue pas un texte réglementaire. Mais nous pourrions le demander, nous pourrions demander ce Règlement et voir quel sera la réaction. Je me trompe peut-être, mais il me semble que l’on stipule simplement les termes et les conditions et non les règlements.

M. Robinson: Monsieur Eglington, est-ce que vous dites que ces règles ne sont pas des règlements au sens de la loi sur les textes réglementaires?

M. Eglington: Aux yeux de la Couronne, oui.

Mme Holt: Alors, elles sont même plus souples. Elles permettent des mesures arbitraires et accordent de plus grands pouvoirs que les règlements.

M. Eglington: Eh bien, on ne peut pas savoir avant de les avoir vues, mais la définition de ce qu’est un texte réglementaire et la nécessité d’une formule magique nous cause des problèmes depuis nombre d’années, et je dois dire que l’article 134 du projet de loi sur la réforme constitutionnelle cherche à perpétuer cette définition du texte réglementaire.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous n’étiez pas là au tout début lorsque le comité venait d’être créée et que nous nous débattions pour nous faire reconnaître. Nous avons eu de nombreuses discussions avec la justice et le Conseil privé sur la signification de ce qu’est un texte réglementaire selon notre mandat. Ils se fondaient sur la définition de la loi sur les textes réglementaires et sur leur propre opinion, il s’ensuit que ce qu’ils croyaient que nous avions droit de voir était beaucoup moins que ce que nous pensions que nous devrions voir.

Nous avons justement soulevé le point que vous avez mentionné dans votre rapport à la Chambre, qui l’examine toujours, sur ce point d’ailleurs. Si le comité y consent, probable-

[Text]

counsel might write and ask if, notwithstanding what may be their interpretation, they would allow us to have access to these particular regulations that Mrs. Holt is talking about and then deal with them. We can make that request and if they say no, then we have to wait till there is a freedom of information act passed at which time we or anyone, or you and your constituents, can command them and get them.

Mr. Robinson: Mr. Co-Chairman, I do not think we should just ask them for their regulations because we will probably get no response at all. They will say they do not have any. I think what we want really is all of the rules that they operate under, whatever they are. Call them what you like. We want all of these things made available to us and then maybe we can determine if, in our view and our counsel's view and our Committee's view, they are in fact statutory instruments.

Mrs. Holt: It is very, very serious behaviour, very crucial behaviour in treatment of the public that is almost frightening in this thing. I mean total disregard, the bankruptcies, and the public has no recourse to anyone on this, and even the Minister does not seem to know what is happening. It is almost as though you have to go on a one-to-one basis for every merchant in Canada, and I suppose it is true on the textiles. You have to go on a one-to-one basis and plead with some official and they spent thousands and thousands of dollars on phone calls and letters to be told, I am sorry. In the meantime two seasons, spring season and fall season, have passed. They now have received a letter not from the Government of Canada, but from some official saying, do not think our kindness—do not think our treatment of you this years covers next year. So now they are waiting for the next year's harassment.

I do not know whether this group, you see—I will get the original terms of reference in your original date but I keep wondering, reading through these week after week, whether we are just sort of using a thimble to try and control a forest fire. I just wonder if we cannot fight to get more access, apart from freedom of information, to see the law before it is written and see if we control the regulations that are just so overwhelming. I hope, if necessary, we have a citizens' revolt, if there is no other way of stopping this destruction of our citizens. We are breaking them. They are going to the United States in this just one area of footwear review and textile review.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, we will start on this one. I think counsel is aware of the sort of . . .

Mrs. Holt: Yes. Well, I would appreciate—I have been trying all morning to find some documentation to bring to this Committee and so far we have—nobody knows what they are working under.

• 1120

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is it agreed by the Committee that Counsel should make that request to obtain the material, and I think in the words used by . . . ?

[Translation]

ment qu'à cette étape en particulier, le conseiller pourrait écrire et demander s'ils nous permettraient, quelle que soit leur interprétation, d'avoir accès aux règlements dont parle M^{me} Holt, nous pourrions alors les étudier. Nous pourrions alors en faire la demande, et si la Chambre refuse, alors nous devrions attendre que l'on adopte la loi sur la liberté d'information; à ce moment-là, nous ou d'autres, n'importe lequel de vos électeurs, pourront les demander et les obtenir.

M. Robinson: Monsieur le coprésident, je ne pense pas que nous devrions simplement leur demander les règlements parce qu'ils ne répondront probablement pas. Ils diront qu'ils ne les ont pas. Je pense que ce que nous voulons vraiment, c'est toutes les règles qu'ils ont, quelles qu'elles soient. Appelez-les comme vous voulez. Nous voulons qu'on nous fournisse tout cela, et ensuite peut-être nous pourrions déterminer si, à notre avis et de l'avis de nos conseils et de notre comité, il s'agit, en fait, de textes réglementaires.

Mme Holt: C'est un comportement très grave et très sérieux envers le public, c'est presque effrayant. Je veux parler de cette indifférence totale, des banqueroutes; le public n'a aucun recours auprès de qui que ce soit, même le ministre ne semble pas savoir ce qui se passe. C'est presque comme si la décision était différente selon l'individu, selon chaque marchand au Canada, et je présume que c'est vrai également pour les textiles. Vous devez faire une demande personnelle et plaider votre cas avec un fonctionnaire, dépenser des milliers et des milliers de dollars en appels téléphoniques et en lettres pour vous faire répondre: je regrette. Entre-temps deux saisons se sont écoulées, le printemps et l'automne. Maintenant ils ont reçu une lettre d'un fonctionnaire, pas du gouvernement du Canada, disant: ne croyez pas que notre gentillesse . . . ne croyez pas que ce que nous vous avons accordé cette année s'appliquera l'an prochain. Ils attendent donc le harcèlement de l'an prochain.

J'ignore si ce groupe, voyez-vous . . . je vais obtenir l'ordre de renvoi original du début, mais je me demande, en les lisant semaine après semaine si nous n'essayerions pas d'éteindre une incendie avec un seau d'eau. Je me demande si nous ne pouvons pas nous battre pour avoir davantage accès—en dehors du libre accès à l'information—aux lois avant leur rédaction et voir si nous contrôlons des règlements aussi renversants. J'espère qu'au besoin, nous aurons une révolte s'il n'y a pas d'autres façons d'arrêter cette destruction de nos citoyens. Nous les brisons. Dans ce seul secteur de la chaussure et du textile, ils s'en vont aux États-Unis.

Le coprésident (M. Baldwin): Bon, nous allons commencer par celui-là. Je crois que notre conseiller est conscient du genre de . . .

Mme Holt: Oui. Bien, j'apprécierais . . . tout l'avant-midi j'ai essayé de trouver la documentation à présenter au comité, et jusqu'ici nous avons . . . personne ne connaît les règlements qu'ils appliquent.

Le coprésident (M. Baldwin): Le comité consent-il à ce que le conseiller demande ces documents, je pense que les mots utilisés par . . .

[Texte]

Mrs. Holt: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have before us first this morning SOR/77-826, Hazardous Products (Carpets) Regulations, amendment, which was before the Committee on April 6, 1978; and here it appears to me that we have certain new material to be printed, notably letter of April 7, 1978 from Mr. Eglington to Mr. Post and Mr. Post's reply of May 9, 1978.

I think that is all, is it not? Any questions?

April 7, 1978

G. Post, Esq.,
Deputy Minister,
Department of Consumer
and Corporate Affairs,
OTTAWA.

Dear Mr. Post:

Re: SOR/77-826, Hazardous Products (Carpet) Regulations, amendment

Mr. Howard's letter of 7th February last was considered by the committee yesterday. The Committee was grateful for the explanation offered. I am instructed to say that the Committee considers that, as a general principle, the Oxford Dictionary be followed in preference to the Webster. In this connection, I enclose a copy of a Minute of the Privy Council of May 30, 1890 which has been referred to in the Committee on another occasion.

Insofar as the choice lies between "flammable" in "inflammable", the Committee is of the view that the word "inflammable" is to be preferred, the more so since the word would then be spelled in the same way in both official languages, a fact not without significance where safety is involved.

The Committee appreciates that it can not make any binding ruling in the matter but is grateful for the invitation extended to it to make its views known.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Enclosure

23rd Floor
Place du Portage I
Ottawa/Hull
K1A 0C9

[Traduction]

Mme Holt: Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Baldwin): Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le premier DORS que nous avons ce matin est le 77-826, Règlement sur les produits dangereux (carpettes)—Modification, étudié par le comité le 6 avril 1978; il me semble qu'il y a certains documents nouveaux à consigner, soit une lettre du 7 avril 1978 de M. Eglington à M. Post et la réponse de M. Post du 9 mai 1978.

Je crois que c'est tout, n'est-ce pas? Y a-t-il des questions?

Le 7 avril 1978

M. G. Post
Sous-ministre
Ministère de la Consommation et des Corporations
Ottawa

Monsieur,

OBJET: DORS/77-826, Règlement sur les produits dangereux (carpettes)—Modification

Le Comité a étudié hier la lettre de M. Howard en date du 7 février dernier. Il est heureux d'avoir obtenu les explications qui y étaient fournies. On m'a prié de vous informer que le Comité estime, qu'en principe, il faut s'en tenir de préférence au dictionnaire Oxford plutôt qu'au Webster. A cet égard, je vous fais parvenir une copie d'un procès-verbal d'une réunion du Conseil Privé du 30 mai 1890, auquel il a été fait référence dans le cadre des travaux du Comité à une autre occasion.

En ce qui concerne les termes «flammable» et «inflammable», le Comité estime qu'«inflammable» est préférable, d'autant plus que le terme aurait la même orthographe dans les deux langues officielles, ce qu'on ne doit pas négliger lorsque la sécurité entre en ligne de compte.

Le Comité sait qu'il ne peut établir de règle stricte en ce domaine, mais il vous remercie de l'avoir invité à faire connaître son point de vue sur cette question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de notre considération distinguée.

G. C. Eglington

Pièce jointe

23^e étage
Place du Portage I
Ottawa-Hull
K1A 0C9

[Text]

May 9, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations & Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Reference is made to your letter of April 7, 1978 concerning the use of the words "flammable" in English and "inflammable" in French in SOR/77-826, Hazardous Products (Carpet) Regulations. The information which you have presented in support of adherence to the English (U.K.) practice to use the word "inflammable" is very much appreciated.

The words "flammable" (English) and "inflammable" (French) are used throughout our regulations under the Hazardous Products Act and appear in all the flammability regulations covering textile products, toys and hazardous substances. The words are used also in the symbol system used in labelling hazardous substances to warn the consumer of potential health and safety hazards.

The decision to use this wording system in our department was not taken lightly. Much of our work is in the textile and chemical areas and in industrial areas which are large users of these general product types. In these areas, the International Organization for Standardization (ISO) has opted for use of the words "flammable" (English) and "inflammable" (French); the Transport of Dangerous Goods Secretariat of Transport Canada accepts both "flammable" and "inflammable" in English; and the word "flammable" is in general use in the United States. In view of these facts and in recognition of the volume of commerce flowing in both directions across the United States/Canada border, it was felt to be a more expedient and practical approach to adopt our present position and avoid the possible introduction of a non-tariff barrier, or at the very least, a somewhat confusing labelling situation.

We have felt, also, that in the matter of public safety there should not be any compromise and that the signal word "flammable" denotes a clear and definite condition to the consumer. All these factors, in our estimation, far outweigh the single advantage of having one word common to both official languages.

I appreciate your having brought this matter to my attention to make known your committee's views and I hope the information I have provided will explain our position in the matter.

Yours sincerely,

George Post

[Translation]

Le 9 mai 1978

M. G. C. Eglington
Comité mixte des règlements et autres
textes réglementaires
A/S Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Comme suite à votre lettre du 7 février 1978 relative à l'emploi des termes «flammable» dans la version anglaise et «inflammable» dans la version française du DORS/77-826, Règlement sur les produits dangereux (carpettes), je tiens à vous remercier des renseignements que vous nous avez fournis et selon lesquels il vaut mieux s'en tenir à l'usage anglais ou plutôt britannique, qui préfère le terme «inflammable».

Les termes «flammable», en anglais, et «inflammable», en français, sont utilisés dans tout notre règlement établi en vertu de la Loi sur les produits dangereux, et ils figurent dans tous les règlements sur l'inflammabilité s'appliquant aux produits textiles, aux jouets et aux substances nocives. Ces mots sont aussi utilisés dans le système de symboles qui sert à l'étiquetage des substances nocives afin de prévenir le consommateur des risques que leur utilisation entraîne pour sa santé et sa sécurité.

La décision d'utiliser cette formulation dans notre ministère n'a pas été prise à la légère. Nous effectuons la plus grande partie de notre travail dans le domaine des produits textiles et chimiques et dans des secteurs industriels qui font largement appel à ces types de produits. À cet égard, l'Organisation internationale de standardisation (ISO) a opté pour l'utilisation des termes «flammable» (en anglais) et «inflammable» (en français). La direction du transport des marchandises dangereuses de Transports Canada accepte qu'on utilise les termes «flammable» et «inflammable» en anglais. D'autre part, le terme «flammable» est généralement utilisé aux États-Unis. Compte tenu de ces faits et du volume des échanges, commerciaux qui s'effectuent dans les deux sens entre le Canada et les États-Unis, il nous a semblé plus expéditif et plus pratique d'adopter la position actuelle et d'éviter ainsi l'éventuelle imposition d'une barrière non tarifaire ou du moins, une certaine confusion en matière d'étiquetage.

Nous avons aussi estimé que, quand il s'agit de la sécurité publique, on ne doit faire aucun compromis et que l'avertissement «flammable» signale la situation au consommateur de façon très claire et très précise. À notre avis, tous ces facteurs l'emportent sur le seul avantage que peut offrir la similarité d'orthographe dans les deux langues officielles.

Je vous remercie d'avoir porté cette question à mon attention et d'avoir exposé le point de vue de votre Comité à ce sujet. J'espère que les renseignements que je vous ai fournis vous sembleront satisfaisants.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Georges Post

[Texte]

Mr. Robinson: Mr. Chairman, it seems the two terms “flammable” or “inflammable” are a problem, and I notice at the bottom of the first page of Mr. Post’s letter of May 9, 1978 he says:

In these areas, the International Organization for Standardization (ISO) has opted for use of the words “flammable” (English) and “inflammable” (French) . . .

It would seem to me also that when we look at page, of Mr. Post’s letter, the second-last paragraph he says:

We have felt, also, that in the matter of public safety there should not be any compromise and that the single word “flammable” denotes a clear and definite condition to the consumer.

It would seem to me that this is pretty well cleared up now and I do not see any further problem.

Senator Godfrey: I must say that I changed my mind when I read this letter, the last letter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So we are agreed that this disposes of the matter?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The second thing that we have is SOR/77-675, Masters and Mates Examination Regulations, amendment, which was before the Committee on March 9, 1978; and here we have to be printed, I think, Mr. Eglington’s letter of March 9 to Mr. Cameron and Mr. Cameron’s reply of April 12.

March 9, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
OTTAWA

Dear Mr. Cameron:

Re: SOR/77-675, Masters and Mates Examination Regulations, amendment

The above amendment was before the Committee this morning when it was noted that the discretionary formula “of a length and nature acceptable to the Director” (of Ship Safety, Coast Guard) had been added to sections 2 and 6 of Schedule C to the Regulations but not to section 10. As a result, the Director has been given a discretionary power to determine the nature and acceptability of the qualifications set out in sections 2 and 6 while the other qualifications remain in objective terms. The Committee wishes to know why this was done and how the Director exercises his new discretions.

The Committee also wishes to be advised of the reasons for the difference in age limits as between sections 2 and 6 of Schedule C on the one hand and sections 4 and 8 of the same Schedule on the other.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

[Traduction]

M. Robinson: Monsieur le président, il me semble que les deux termes «flammable» ou «inflammable» causent un problème, et je remarque que M. Post dit dans sa lettre du 9 mai 1978 au bas de la page:

A cet égard, l’Organisation internationale de standardisation (ISO) a opté pour l’utilisation des termes «flammable» en anglais et «inflammable» en français.

Également à l’avant-dernier paragraphe de la page 2 de la lettre de M. Post, il dit:

Nous avons aussi estimé que, quand il s’agit de la sécurité publique, on ne doit faire aucun compromis et que l’avertissement «flammable» signale la situation au consommateur de façon très claire et très précise.

Jusque là, cela me semble très clair, et je ne vois pas de problème.

Le sénateur Godfrey: Je dois dire que j’ai changé d’avis lorsque j’ai lu cette lettre, la dernière.

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors consentez-vous à ce que nous expédions cette question?

Des voix: D’accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ensuite nous avons le DORS/77-675, Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant—modification, étudié par le comité le 9 mars 1978; je pense que nous devons consigner la lettre du 9 mars de M. Eglington à M. Cameron et la réponse de M. Cameron du 12 avril.

Le 9 mars 1978

M. S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des Transports
Ottawa

Monsieur,

Objet: DORS/77-675, Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant—modification

Ce matin, le comité a été saisi de la modification susmentionnée et a noté que la formule discrétionnaire «d’une durée et d’une nature que le Directeur peut accepter» (sécurité des navires, garde côtière) a été ajoutée aux articles 2 et 6 de l’annexe C du Règlement mais non à l’article 10. Cette modification donne donc au Directeur le pouvoir discrétionnaire d’établir la nature et l’acceptabilité des critères d’admissibilité figurant aux articles 2 et 6 alors que d’autres critères d’admissibilité sont définis de façon objective. Le comité aimerait savoir la raison de cette modification et la façon dont le Directeur exerce ses nouveaux pouvoirs discrétionnaires.

En outre, le Comité aimerait connaître les raisons pour lesquelles il existe une différence dans les limites d’âge entre les articles 2 et 6 de l’annexe C d’une part et les articles 4 et 8 de la même annexe d’autre part.

Veuillez accepter, Monsieur, l’expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

[Text]

[Translation]

April 12, 1978

Le 12 avril 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements et
autres textes réglementaires
a/s du Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 9, 1978 concerning SOR/77-675, an amendment to the Masters and Mates Examination Regulations.

The phrase "home-trade voyages of a length and nature acceptable to the Director" is included in sections 2 and 6 of Schedule C to these Regulations so as to allow acceptance of service on home-trade voyages that are not of a limited or sheltered nature. Home-trade voyages vary from circumnavigation of the North American Continent to trips across Vancouver harbour and all such experience is not relevant to the validity of the certificates concerned nor is it practicable to delineate each area of water on the North American coastline where it is not. Judgement has to be exercised if experience accepted for these certificates is to be relevant to their validity. The certificate referred to in Section 10 is of the inland waters grade, has a much more restricted geographical validity and service on any home-trade voyage is acceptable.

The judgements referred to above are based on the recommendations of examiners of masters and mates in the regions who are familiar with the local waters, circumstances and industry and who are guided by the public information booklet EXN 1, "The Examination and Certification of Masters and Mates". The effect in the cases specified is to allow acceptance of all service except that performed in smooth or partially smooth waters. The content of the above publication is discussed with industry in the Marine Safety Advisory Council before publication.

Sections 4 and 8 of Schedule C to these Regulations were revoked by Section 9(2) of SOR/76-189.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant
Deputy Minister

The Joint Chairman (Senator Forsey): I hope Senator Godfrey is noticing the extraordinary celerity with which our Counsel starts taking these things up. There are at least two letters here in this batch which say the Committee considered this this morning. Any questions on this one?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think the explanation given for the first query is satisfactory, and as far as the second

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 9 mars dernier concernant le DORS/77-675, modification aux Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant.

On retrouve l'expression: «voyages au long cours ou de cabotage d'une durée et d'une nature que le Directeur peut accepter» dans les articles 2 et 6 de l'annexe C de ce Règlement, pour permettre de reconnaître la période du service dans le cas de voyages au long cours qui ne sont pas d'une nature limité ou protégée. Par voyages de cabotage, on entend aussi bien la circonvallation du continent nord-américain que les traversées du port de Vancouver; toutes ces manœuvres n'ont rien à voir avec la validité des certificats en question et il ne serait pas pratique de délimiter chaque région côtière du continent nord-américain qui ne sont pas d'intérêt. Il faut faire preuve de jugement si, en octroyant ces certificats, on veut tenir compte de cette période de service. L'article 10 porte sur un certificat concernant les eaux intérieures; sa validité géographique est plus limitée et il peut être utilisé pour n'importe quel voyage de cabotage.

Ces décisions ont tenu compte des recommandations faites par les gens chargés, dans les régions, de faire passer les examens de capitaine et de lieutenant, qui connaissent les eaux locales, les circonstances et l'industrie, et qui s'inspirent de la brochure de renseignements EXN 1, «Examens et certificats de capitaine et de lieutenant». Dans les cas mentionnés, on permet d'accepter tout le service sauf celui dans les eaux calmes ou partiellement calmes. De la brochure susmentionnée, avant sa publication, on discute du contenu avec le Conseil consultatif de la sécurité maritime.

L'article 9(2) du DORS/76-189 a remplacé les articles 4 et 8 de l'annexe C de ce Règlement.

Veuillez accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint
principal.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'espère que le sénateur Godfrey remarque l'extraordinaire célérité avec laquelle notre conseiller commence à s'occuper de ces choses. Il y a au moins deux lettres là-dedans disant que le comité a étudié la question ce matin. Y a-t-il des questions là-dessus?

M. Robinson: Monsieur le président, je pense que l'explication fournie à la première demande est satisfaisante; quant à la

[Texte]

query, I understand that sections 4 and 8 of Schedule C are revoked and therefore there is no further problem.

Mr. Eglington: If I might respond to that, Mr. Chairman . . .

This, in a way, and the next item on the agenda, the other Masters and Mates Examination Regulations, amendments, touched pretty closely on the point that was raised by Mrs. Holt at the beginning of the meeting. Of course, the regulations themselves are fairly slender, and yet the operating rules are contained in these two books which the Department has made available, and the sum total of the discretion which the Committee queried in SOR/77-675 boils down to the fact that the service that is accepted is all service except that involved in smooth or partially smooth waters. There is no real reason why that does not appear in the regulations instead of appearing at the conclusion to two pages of detailed instructions in the manual entitled *The Examination and Certification of Masters and mates*. So I think the Committee would be entitled, if it wished to, to say that the regulations themselves should spell out what the requirement is. Now, maybe the departmental manual will guide directors as to how they are to determine whether service was smooth or partially smooth, but as the regulations now stand they do not give that any sort of guidance at all, and that was left at large.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What is the opinion of members of the Committee?

Mr. Robinson: Well, I suppose in view of Counsel's comment we might ask them to give us their further clarification.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is it agreed?

Senator Godfrey: Mr. Chairman, I thought their explanation was all right and I agree with what Mr. Eglington says. I can see that there is a broad, general principle that we should point out that we think should have been included. I do not really know what we can do about it, more than that.

• 1125

Mr. Eglington: I think it would be worthwhile making the point because the correspondence on the next item makes clear that all these regulations are going to be redrafted after this September and if we get the opportunity to punch the message home . . .

Senator Godfrey: There should at least be some broad indication of the principles upon which—so if they are going to be through, the opinion of that should be included in the . . .

Mr. Robinson: But why are we making a big issue of it now? As our counsel has pointed out and as it is stated in Mr. Cameron's letter and the next one we are going to discuss:

After September of this year, the regulations are to be rewritten to include admission requirements in the greatest detail possible.

I assume this includes all these others as well, or does it?

[Traduction]

seconde, je crois comprendre que les articles 4 et 8 de l'annexe C sont remplacés; il n'y a donc plus de problème.

M. Eglington: Puis-je répondre, monsieur le président . . .

D'une certaine manière cet article et le suivant à l'ordre du jour, l'autre règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant, modification, touche de très près le point soulevé au début de la séance par M^{me} Holt. Bien sûr, les règlements eux-mêmes sont assez minces, toutefois les règles de fonctionnement remplissent deux volumes que le ministère a mis à notre disposition, en fait le pouvoir discrétionnaire sur lequel porte la demande du comité relativement au DORS/77-675 se résume à l'acceptation de tout service sauf celui dans les eaux calmes ou partiellement calmes. Il n'y a aucune raison pour que cela ne soit pas dans les règlements au lieu de conclure deux pages de directives détaillées du manuel intitulé *Examens et certifications de capitaine et de lieutenant*. Donc je pense que le comité pourrait, s'il le désire, dire que les règlements devraient spécifier quelles sont les exigences. Maintenant, peut-être que le guide du ministère éclairera les directeurs sur la façon de déterminer si le service avait lieu dans des eaux calmes ou partiellement calmes, mais actuellement les règlements n'offrent aucune sorte de directive; ce point a été laissé dans l'imprécision.

Le coprésident (sénateur Forsey): Qu'en pensent les membres du comité?

M. Robinson: Eh bien, compte tenu du commentaire du conseiller, je présume que nous pourrions leur demander de nous fournir davantage d'éclaircissements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce d'accord?

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, je pensais que l'explication était satisfaisante et j'approuve les propos de M. Eglington. A mon sens, il y a un grand principe général selon lequel nous devrions indiquer ce que nous croyons qui aurait dû être inclus. Je ne vois vraiment pas ce que nous pouvons faire de plus.

M. Eglington: Je pense que cela vaudrait la peine, parce que les lettres au sujet des points suivants prouvent que tout cela sera rédigé à nouveau après septembre prochain et si cela pouvait servir à les convaincre . . .

Le sénateur Godfrey: Il faudrait au moins revenir sur les principes qui . . . de cette façon, ils sauront bien qu'à notre avis cela doit figurer dans . . .

M. Robinson: Mais pourquoi insister tellement pour l'instant? Comme notre conseiller nous l'a dit, et comme la lettre de M. Cameron le rappelle—il en est également question dans le point suivant:

Après septembre de la présente année, le règlement doit être reformulé afin de donner le plus de détails possible en ce qui concerne les exigences d'admission.

J'imagine que cela comprend tous les autres également, ou bien n'est-ce pas le cas?

[Text]

Mr. Eglington: Well, I think it is a matter of reinforcement, Mr. Robinson, to make sure that the department realizes that one of the most detailed things possible is the statement of the conditions of service that will be accepted.

Mrs. Holt: May I suggest that when we write—I guess you cannot do it but at least I will put it on the record—that it may be time for them to learn how to write so the average person can understand the writing. I go through these things and realize that people should not even have to obey laws that—I mean, we expect people to obey laws that they cannot possibly understand. These are written for seamen; there are some written for farmers; there are some written for people like me and I do not know how they expect the public to exist when you cannot even understand what law you are living by, so . . .

Mr. Robinson: That is why they have lawyers, Simma.

Mrs. Holt: Well that is why they have got to clean up their lawyers or teach them some simple English. They have to start writing English instead of writing that gobbledegook and confusing and disturbing the public. I am telling you, I am not kidding. Some of my best friends are lawyers but they sure mess up the English language.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is it agreed that counsel should make this point, especially in view of the fact that the regulations are to be redrawn and we want to make as sure as we can that the thing is made as clear as possible in the forthcoming new regulations?

Senator Godfrey: I think Mr. Robinson made a very good point, when they say "we are going to include admission requirements in the greatest detail", all we simply say, "we note that and we presume that you will . . ."

Senator Lafond: We are pleased to note that and want to insist in lieu of our comments that as much as possible the . . .

Senator Godfrey: Yes, that is right.

Senator Lafond: That is not the right way in the first paragraph and then go on to make your point.

The Joint Chairman (Senator Forsey): As usual, the voice of wisdom from Senator Lafond. Now I think we can turn to the next one.

Mrs. Holt: The voice of practicality from an old, tired journalist.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one, SOR/76-189, SOR/76-473 Masters and Mates Examination Regulations, amendments. These were before the Committee on February 2, 1978 and we have here a letter from Mr. Eglington to Mr. Cameron, February 7, and a reply from Mr. Cameron March 23 which I think should be printed.

[Translation]

M. Eglington: Eh bien, monsieur Robinson, il s'agit seulement de nous assurer que le ministère comprend bien que l'une des choses les plus détaillées c'est la déclaration des conditions de service qui sera acceptée.

Mme Holt: Dans ce cas, peut-être pourrions-nous écrire . . . ce n'est probablement pas possible mais je vais le dire quand même . . . Il me semble qu'il est temps qu'ils apprennent à rédiger de façon à ce que le citoyen moyen puisse comprendre. Personnellement, je trouve que les gens ne devraient même pas être obligés d'obéir à des lois qui . . . ce que je veux dire, c'est comment c'est comment pouvons-nous nous attendre à ce que les gens obéissent à des lois qu'ils ne peuvent tout simplement pas comprendre? Voilà des lois écrites pour les marins; certaines sont écrites à l'intention des agriculteurs, à l'intention de gens comme moi et comment peut-on s'attendre à ce que nous existions quand nous ne comprenons même pas les lois qui nous régissent et . . .

M. Robinson: Simma, les avocats sont là pour cela.

Mme Holt: Dans ce cas, il faudrait passer un bon savon aux avocats et leur apprendre un peu d'anglais courant. Il faut qu'ils commencent à écrire en anglais au lieu d'écrire ce charabia qui ne fait que mêler le public. Je vous assure que je ne blague pas. Il y a des avocats parmi mes meilleurs amis, mais cela n'empêche pas qu'ils démolissent la langue anglaise.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, nous allons demander à notre conseiller de bien expliquer notre position, surtout puisque la réglementation doit être rédigée à nouveau et qu'il importe de la rendre le plus claire possible à l'avenir.

Le sénateur Godfrey: M. Robinson a tout à fait raison: lorsqu'il dit: «Le plus de détails possible en ce qui concerne les exigences d'admission» Nous répondons: Nous prenons note et nous prenons pour acquis que vous . . .

Le sénateur Lafond: Nous constatons avec satisfaction et nous insistons pour que dans la mesure du possible . . .

Le sénateur Godfrey: Exactement.

Le sénateur Lafond: Nous ne sommes pas d'accord quant au premier paragraphe; puis nous expliquons ce que vous avez dit.

Le coprésident (sénateur Forsey): Comme toujours, la voie de la sagesse est celle du sénateur Lafond. Maintenant nous pouvons passer au suivant . . .

Mme Holt: La position pratique est défendue par un vieux journaliste fatigué.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant nous avons le DORS/76-189, DORS/76-473, Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant, modification, qui nous ont été soumis le 2 février 1978 et nous avons une lettre de M. Eglington à M. Cameron datée du 7 février ainsi qu'une réponse de M. Cameron datée du 23 mars qui, à mon sens doit être imprimée.

February 7, 1978

Le 7 février 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,

Monsieur S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des Transports

[Texte]

OTTAWA.

Dear Mr. Cameron:

Re: SOR/76-189, Masters and Mates Examination Regulations, amendment, as further amended by SOR/76-473

The above amendments were before the Committee on Thursday last, 2nd instant.

The new section 16(2)(b) of the Regulations, as made by SOR/76-189, set two alternatives for admission to written examinations on completion of three quarters of the service required under Schedule C for qualification for a certificate. The alternative set out in subsection 2(a) was clear, and objective. The alternative set out in subsection 2(b) was, in the Committee's view, vague, undefined and subjective, the qualification of the applicant being made to depend upon the specification of requirements by the Director.

By SOR/76-473, the alternatives set out in section 16(2) became cumulative requirements and, as a result, the exercise of the discretion by the Director may now go to the very root of eligibility for examination before service requirements are completed. Two of those service requirements are, by SOR/77-675, made to rest in the discretion of the Director.

The Committee wishes to know whether the Director's requirements are fixed and known, why they are not included in the Regulations and why such a discretionary power was desired by the Department of Transport.

Yours sincerely

G. C. Eglington.

March 23, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/76-189 Masters and Mates Examination Regulations, amendment, as further amended by SOR/76-473

I refer to your letter of February 7, 1978 concerning amendments to the Masters and Mates Examination Regulations. The following responses are based on the texts of Section 16 of these Regulations under SOR/76-473 and on Schedule C under SOR/77-675.

[Traduction]

Ottawa

Monsieur,

Objet: DORS/76-189, Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant, modification, modifié par la suite par le DORS/76-473

Les amendements susmentionnés ont été étudiés par le Comité le jeudi 2 février courant.

Le nouvel alinéa 16(2)b) du règlement, formulé dans le DORS/76-189, énonce les deux choix offerts aux candidats qui souhaitent se présenter aux examens écrits, après avoir complété les trois-quarts du service exigé par l'annexe C pour l'obtention du certificat. Le choix décrit à l'alinéa 2a) est clair et objectif. Celui décrit à l'alinéa 2b) est vague, indéfini et subjectif. Les conditions d'admission dépendent désormais de la définition des exigences par le directeur.

Les possibilités décrites au paragraphe 16(2), telles qu'énoncées dans le DORS/76-473, viennent ajouter aux exigences déjà établies. Désormais l'exercice du droit discrétionnaire du directeur peut affecter le principe même de l'admissibilité à l'examen avant même que les exigences de service aient été remplies. Deux de ces exigences de service créées par le DORS/77-675, ont été confiées à l'entière discrétion du directeur.

Le Comité désire savoir si les exigences du directeur sont fixées et connues, pourquoi elles ne sont pas incluses dans le règlement et pourquoi le ministère des Transports souhaitait un tel pouvoir discrétionnaire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le 23 mars 1978

M. G. C. Eglington
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/76-189, Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant, modification, modifié par la suite par le DORS/76-473

Je me reporte à votre lettre du 7 février 1978 concernant les modifications apportées au Règlement sur les examens de capitaine et de lieutenant. Les réponses suivantes sont fondées sur les textes de l'article 16 du règlement faisant l'objet du DORS/76-473 ainsi que de l'annexe C faisant l'objet du DORS/77-675.

[Text]

The detailed requirements for admission to the written examinations referred to in Section 16 are published in the information booklet EXN 1, "The Examination and Certification of Masters and Mates", together with guidance on the acceptable voyages referred to in Schedule C.

While the bulk of marine experience is straightforward and readily categorized, a significant number of candidates produce evidence of unique experience, the acceptance of which requires a degree of judgement on the part of the Director. Without such discretion, applicants having unusual service would have to be turned away.

The requirements for admission to written examinations were written to take account of the continuing revision of the certification system which commenced in September 1975 and is to be completed in September of this year. During this transitional period two systems are operating simultaneously. The criteria for admission to examinations are different in the two systems and two editions of the publication EXN 1, referred to in paragraph 2, are published to explain the requirements to candidates. After September of this year, the Regulations are to be rewritten to include admission requirements in the greatest detail possible.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions?

Mr. Robinson: Well, I think we have really covered the substance of this in the last recommendation we made regarding the previous SOR.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Everybody satisfied on that one?

Next, SOR/77-692, Advance Payments for Crops Regulations before the Committee, March 9, 1978. Here we have another prompt action by our counsel. A letter from Mr. Eglington to Mr. Heney, March 13, 1978 and reply by Mr. Heney, April 4, 1978 with another document in here, a copy of a letter from Mr. Eglington to Mr. Heney with Mr. Baldwin's name at the top of it—I find it a little difficult to follow these—and then a letter for Mr. Heney signed by Mr. Payne to Mr. Eglington April 28, 1978. That appears to be the whole package. These should, I think, be printed, should they not?

Mr. Robinson: I think the explanation is satisfactory, Mr. Chairman.

Mr. Eglington: Yes, the critical thing was the Committee was worried about what was in the form and the form makes clear that all the applicant has to swear to is statements of fact within his own knowledge.

Mr. Robinson: Well, it is actually a statutory declaration of tax. I think it is quite clear.

[Translation]

Les exigences détaillées concernant l'admission aux examens écrits dont il est question à l'article 16 sont publiées dans la brochure EXN 1, «Examens et certificats de capitaine et de lieutenant», ainsi que le guide concernant les voyages acceptables dont il est question à l'annexe C.

Tandis qu'en général l'expérience acquise dans la marine marchande est le point d'une série d'étapes régulières et se prête facilement à la catégorisation, un nombre important de candidats ayant un type d'expérience unique se présentent à l'examen, et il s'ensuit que leur admission exige du directeur qu'il se serve de son jugement. Sans un tel pouvoir discrétionnaire, les candidats possédant des compétences inhabituelles devraient être rejetés.

Les exigences d'admission aux examens écrits ont été rédigées de façon à tenir compte de la révision en cours du système de certification qui a commencé en septembre 1975 et qui devrait être terminée en septembre de la présente année. Au cours de cette période de transition, deux systèmes sont en vigueur simultanément. Comme les critères d'admission aux examens diffèrent d'un système à l'autre, deux éditions de la brochure EXN 1, dont on a parlé au paragraphe 2, sont publiées afin d'expliquer les exigences aux candidats. Après septembre de la présente année, le règlement doit être reformulé afin de donner le plus de détails possible en ce qui concerne les exigences d'admission.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint principal,
S. D. Cameron

Le coprésident (sénateur Forsey): Des questions?

M. Robinson: En fait, je pense que nous avons déjà épuisé la question en faisant une recommandation au sujet du DORS précédent.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous êtes tous satisfaits?

Nous passons au DORS/77-692, Règlement sur le paiement anticipé des récoltes, soumis au comité le 9 mars 1978. Ici encore notre conseiller a agi avec célérité. Une lettre de M. Eglington à M. Heney datée du 13 mars 1978 ainsi qu'une réponse de M. Heney datée du 4 avril 1978; nous avons également un autre document, et la copie d'une lettre à M. Eglington à M. Heney où le nom de M. Baldwin figure; j'ai d'ailleurs un peu de mal à comprendre de quoi il s'agit—puis encore une lettre de M. Heney, signée par M. Payne, adressée à M. Eglington et datée du 28 avril 1978. Je crois que c'est tout. Il faut faire imprimer, n'est-ce pas?

M. Robinson: Je pense que l'explication est satisfaisante, monsieur le président.

M. Eglington: Oui. Le problème c'est que le comité s'est inquiété de certaines expressions contenues dans le formulaire et ce formulaire explique clairement que tout ce que le requérant doit jurer, c'est une déclaration de fait au meilleur de sa connaissance.

M. Robinson: En fait, il s'agit d'une déclaration d'impôt statuaire. Je crois que c'est assez clair.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then there is no necessity of printing any of this. We just say it is satisfactory.

Next, SOR/77-647, Aircraft Minimum Equipment List Order before the Committee, March 9, 1978. And here we have a letter from counsel, Mr. Massey, in this case, to Mr. Cameron, of March 13, and a reply of May 19 by Mr. Cameron. Should these be printed or is this another case—I cannot remember?

• 1130

Mr. Robinson: I think the explanations are satisfactory. I suppose we should print them because it explains the queries that we had in Mr. Massey's letter of March 13.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So you suggest, Mr. Robinson...

Mr. Robinson: I see nothing wrong with the explanation.

the Joint Chairman (Senator Forsey): That it not be printed; that it is satisfactory.

Mr. Eglington: Yes, it is in a sense satisfactory, but there are one or two things, that perhaps, I wanted to draw to your attention. The first is that Regulation 217, which is referred to, really does not enable anything to be made, and really the whole question of flying when conditions are unsafe or the plane is unsafe really ought to be in the Aeronautics Act as an overriding requirement in all civil aviation. It is in the United Kingdom statute. It is also noticeable that the Department does not fool around with subjective tests in Regulation 217, where it is something that they might have to prove in a prosecution. They are not going to have themselves concerned with trying to prove what somebody's state of mind or opinion was at the time. That in itself is worth noting.

As for the other responses, the responses are satisfactory. One could possibly say that the Minimum Equipment Lists really are statutory instruments, and since there are obviously so many of them, they should be exempted, as are the directions to the trade by the Canadian Wheat Board, from registration and publication. But nevertheless they are rules which are made and which have to be obeyed.

Mrs. Holt: May I ask a question? I note in the May 19 letter from Mr. S. D. Cameron, on the top of page 2, the variations in standards. Is there no possibility that there are not basic standards and basic rules with allowance for one or two variations? Does it mean that every aircraft and every pilot and every human being has to have a different set of rules, a different set of protections?

Mr. Eglington: I took the answer to be that in respect of every type of aircraft there was a different list or different rule, and that they were kept in a master list and in the manuals that were kept in each aircraft.

Mrs. Holt: There is no universality for the safety or the pilot or the engineers on a plane, or the passengers. Is that so?

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, il est inutile d'imprimer ces documents. Nous constatons simplement que la situation est satisfaisante.

Passons maintenant au DORS/77-647, ordonnance sur la liste d'équipement minimal d'un aéronef, soumis au comité le 9 mars 1978. Nous avons une lettre de notre conseiller, M. Massey, elle est adressée à M. Cameron et est datée du 13 mars; nous avons également une réponse de M. Cameron datée du 19 mai. Nous imprimons ou bien si c'est encore une fois... je ne me souviens plus?

M. Robinson: Je pense que les explications sont satisfaisantes. J'imagine qu'il faut faire imprimer tout de même car c'est une explication de demande que nous avons transmise dans la lettre de M. Massey du 13 mars.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous pensez donc, monsieur Robinson...

M. Robinson: Je ne vois pas ce que l'on pourrait redire à l'explication.

Le coprésident (sénateur Forsey): ...qu'il ne faut pas imprimer, que c'est satisfaisant.

M. Eglington: Oui, d'une certaine façon c'est satisfaisant mais il y a une ou deux choses sur laquelle il convient que j'attire votre attention. Pour commencer, le règlement 217 dont il est question ne permet en fait rien de concret et toute cette question de voler quand les conditions ne sont pas sûres, quand l'appareil n'est pas sûr devrait en fait être traitée dans la loi sur l'aéronautique et constituer une disposition obligatoire pour toute l'aviation civile comme c'est la cas au Royaume-Uni. Notons également que le ministère ne s'encombre pas de textes suggestifs dans le règlement 217, où il s'agit de quelque chose qui peut devoir être prouvé lors de poursuites. Le ministère n'a pas l'intention d'essayer de prouver l'état d'esprit ou l'opinion d'une personne à un moment donné. En soi, cela vaut d'être noté.

Quant aux autres réponses, elles sont satisfaisantes. On peut ajouter que les listes d'équipement minimales constituent en fait des textes réglementaires et puisqu'elles sont si nombreuses elles devraient être exemptées, comme le sont les directives commerciales de la commission canadienne du blé, d'enregistrement et de publication. Mais il s'agit néanmoins de règles qui sont adoptées et doivent être obéies.

Mme Holt: Vous me permettez de poser une question? Dans la lettre du 19 mai de M. S. D. Cameron, en haut de la page 2, il est question des variantes des normes. Est-il possible vraiment qu'il n'existe pas de normes fondamentales, de règles de base sur lesquelles viendraient se greffer des variantes? Cela signifie-t-il que chaque appareil, chaque pilote, chaque être humain y régit par une série de règles différentes, une série de mesures de protection différentes?

M. Eglington: J'ai cru comprendre d'après la réponse qu'à chaque type d'appareil était attachée une liste de règles différentes, une liste témoin figurant dans les manuels relatifs à chaque appareil.

Mme Holt: Autrement dit, les normes de sécurité, les normes qui régissent les pilotes et les ingénieurs ainsi que les

[Text]

There certainly must be some minimums and maximums that are standard to every flight.

Mr. Eglington: I am sure that in every list there are items that are common to every list . . .

Mrs. Holt: Then why is it not in the law? Why is it subjective?

Mr. Eglington: . . . but the list presumably is tailored to each aircraft.

I think it is a very good point. The objection raised to treating it as a statutory instrument is that there are so many of them, so many different types of planes, to which I think the strictly correct answer is that that does not stop it being a statutory instrument, and if there are too many to be published and they affect such a small number of people, they should then be exempted by the proper procedure under the Statutory Instruments Act. But that will probably not meet your point as to whether these things are known or not known.

Mrs. Holt: Well, it still allows subjectivity the variability and . . . I think it is a dangerous thing that there is not any universality.

Senator Lafond: I think we must keep in mind that aircraft are aircraft and automobiles are automobiles, but aircraft are not a class of things like automobiles are—there are so many varieties.

Mrs. Holt: Well, there are many varieties in automobiles, too.

Senator Lafond: Every single type is a species of its own that has to be dealt with individually.

Mrs. Holt: I agree, but what I am saying is that there must be basic minimum and maximum standards that exist for safety, for engineering, for all aircraft. You know darn well that in every car there is a motor but there is a different motor, and slight variations. That is all I am saying.

The Joint Chairman (Senator Forsey): May I say, then, this means that it is necessary to print these documents. Unless there is a contrary decision by the Committee, so ordered. Any further discussion of that one?

Mr. Robinson: I am not clear, Mr. Chairman, what our counsel was really directed to do. Unless he can explain to me, I have not a clue as to . . .

Mr. Eglington: I do not take it that I was directed to do anything, Mr. Robinson.

Senator Godfrey: I am not sure what we are paying him for, or what conclusion we have come to.

• 1135

Mr. Robinson: I had just assumed that we were satisfied basically with the response to our queries, and then counsel brought up something by way of a side issue, but I do not know whether he was really recommending that anything be done.

Mr. Eglington: I think that the answers that were returned to the specific questions are satisfactory and explain what the situation is. But it also brought to light the fact that the

[Translation]

passagers d'un appareil n'ont rien d'universel, n'est-ce pas? Il y a certainement des minimum et des maximum qui sont standardisés pour tous les types d'avions.

M. Eglington: Je suis certain que toutes les listes contiennent des points communs . . .

Mme Holt: Alors pourquoi est-ce que cela ne figure pas dans la loi? Pourquoi est-ce subjectif?

M. Eglington: . . . mais j'imagine que ces listes sont adaptées à chaque appareil.

Ce que vous dites est très juste. L'argument pour ne pas en faire un texte réglementaire, c'est qu'il y en a tellement de types d'avions différents; on peut répondre que cela n'empêche pas qu'il s'agit d'un texte réglementaire, et que si ces listes sont trop nombreuses pour être publiées tout en étant destinées à si peu de personnes, il faudrait les exempter selon la procédure normale prévue par la loi sur les Textes réglementaires. Mais cela ne règle pas la question de savoir si c'est connu ou pas.

Mme Holt: Cela n'empêchera pas une certaine subjectivité, des variantes et . . . je pense que cette absence d'universalité est dangereuse.

Le sénateur Lafond: Nous devons nous souvenir que les avions sont des avions et les automobiles sont des automobiles, mais les avions n'appartiennent pas tous à la même place que les automobiles; ils sont de types très divers.

Mme Holt: Il y a diverses automobiles également.

Le sénateur Lafond: Chaque appareil est très différent des autres et doit être considéré individuellement.

Mme Holt: Je suis d'accord, mais il devrait tout de même y avoir des normes minimum et maximum de sécurité, de génie, pour tous les appareils. Vous savez très bien que dans toute automobile il y a un moteur, mais ce moteur peut être différent, il y a de légères variations. C'est tout ce que je dis.

Le coprésident: (sénateur Forsey): Dans ce cas, je pense qu'il faut imprimer ces documents. A moins que le comité ne s'y oppose, nous l'ordonnons. Avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Robinson: Monsieur le président, je comprends mal ce que nous avons demandé à notre conseiller de faire. S'il ne m'explique pas, je n'ai aucune idée . . .

M. Eglington: Je n'ai pas l'impression que l'on m'ait demandé de faire quoi que ce soit, monsieur Robinson.

Le sénateur Godfrey: Je ne sais pas très bien pourquoi nous le payons, ni à quelles conclusions nous sommes parvenus.

M. Robinson: Je croyais que nous étions satisfaits des réponses à nos questions mais voilà notre conseiller qui soulève un problème secondaire et je ne sais plus s'il recommande de faire quelque chose ou pas.

M. Eglington: Les réponses qui ont été données à nos questions sont satisfaisantes et expliquent clairement la situation, mais elles portent à notre connaissance l'existence de ces

[Texte]

master minimum equipment list for each type of aircraft does exist. It is a document which has legal effect and which must be obeyed by the people who fly and service aircraft. One would think that such a document is and ought to be a statutory instrument. The Statutory Instruments Act does provide that where there are statutory instruments that are of a class, in which they are so many and they are directed to so few people, that they can be exempted from the provisions of the Act dealing with registration and publication.

It occurred to me that that is the procedure which ought to be used to deal with the master minimum equipment list.

Mr. Robinson: We should not have them before us at all?

Mr. Eglington: Yes, they would still be liable to come to this committee, but it is just that they would not be published in the *Gazette*, and the Department would not be put to the trouble of dealing with a host of these things for every different type of . . .

Mr. Robinson: Well, then, let us make that recommendation, that they take a look at this and consider that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought also that counsel suggested that certain things should be in the Aeronautics Act rather than in the . . .

Mr. Eglington: It occurred to me that the argument which was directed as to how Section 8 of the Order is valid was very weak, because Section 217 of the Air Regulations does not in fact give the power to make regulations, and the standard that is laid down in paragraph (e) of Section 217 of the Regulations is in act somewhat different from the standard laid down in Section 8 of the Order.

The purpose is clear, to make sure that nobody flies an aircraft in conditions which are dangerous at the time, and that sort of requirement ought to be an overriding requirement in the Aeronautics Act.

Mrs. Holt: What I was trying to get at is are these fundamental maximum and minimum conditions that are common to all aircraft not in the Aeronautics Act?

Mr. Eglington: There is a group of fundamental requirements in Section 217 of the Air Regulations but Section 8 of the Order that we are considering is different from any one of the requirements in Regulation 217, you see. I do not think it is a serious point at all.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I wonder if a copy of the transcript of these proceedings could be sent and then they will have the comments of Mrs. Holt and of counsel.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That was a thought that occurred to me, also, Mr. Co-Chairman.

Is there anything else on this one?

Then we have Pacific Pilotage Authority Pension Regulations before the committee. That is SOR/73-215, May 1, 1975, February 5, 1976, April 29, 1976, and January 27, 1977. Have I lost these things? Gracious, I have got them out of order. Here we are.

Obviously, most of this material has already been printed, at Cast some of it has already been printed. There are some

[Traduction]

listes d'équipement minimal pour chaque type d'appareil. C'est un document de valeur légale qui doit être respecté par les pilotes et les mécaniciens d'avion. Il semble évident que ce genre de document doit constituer un texte réglementaire. La Loi sur les textes réglementaires prévoit que lorsqu'une série de textes réglementaires d'une certaine catégorie sont si nombreux et destinés à un si petit nombre de personnes, ils peuvent être exemptés des dispositions de la loi relative à l'enregistrement et la publication.

Il m'a semblé que c'était la procédure indiquée pour ces listes d'équipement minimal.

M. Robinson: Vous voulez dire qu'on n'aurait même pas dû nous les soumettre?

M. Eglington: Oui, elles peuvent toujours être portées à l'attention de ce Comité, mais il s'agit simplement de ne pas les publier dans la *Gazette*, ce qui éviterait au ministère de devoir s'encombrer de la multitude de listes qui existent pour tous les types . . .

M. Robinson: Eh bien formulons la recommandation, demandons qu'on étudie cette mesure.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Notre conseiller semble penser également que certaines choses devraient figurer dans la Loi sur l'aéronautique et non pas dans . . .

M. Eglington: Il m'a semblé que ce qu'on nous a dit sur la façon dont l'article 8 du décret s'applique constituait un argument très faible parce que l'article 217 des Règlements sur la navigation aérienne ne constitue pas un pouvoir de réglementation et les normes énumérées au paragraphe e) de l'article 217 de la Règlementation sont quelque peu différentes des normes prévues à l'article 8 du Décret.

La raison en est évidente, cela permet de s'assurer que personne ne pilote un avion dans des conditions qui sont dangereuses à un moment donné et ce genre de disposition devrait figurer dans la Loi sur l'aéronautique.

Mme Holt: Mais est-ce que ces conditions fondamentales maximum et minimum qui sont communes à tous les appareils ne figurent dans la Loi sur l'aéronautique?

M. Eglington: L'article 217 des règlements sur la navigation aérienne énumère une série d'exigences fondamentales mais l'article 8 du Décret que nous étudions actuellement est différent de toutes les exigences prévues à l'article 217. Je ne crois vraiment pas que ce soit grave.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous pourrions peut-être envoyer le fascicule de la séance d'aujourd'hui, ils auraient alors les observations de Mme Holt et de notre conseiller.

Le coprésident (le sénateur Forsey): J'y avais pensé également, monsieur le coprésident.

Avez-vous quelque chose à ajouter?

Nous passons donc au Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique. Il s'agit du DORS/73-215, 1er mai 1975, 5 février 1976, 29 avril 1976 et 27 janvier 1977. Les aurais-je perdu? Seigneur, elles sont tout en désordre. Ah, nous y sommes.

De toute évidence, la plupart de ces textes ont déjà été imprimés, du moins certains d'entre eux. Nous avons des

[Text]

recent letters: April 13, 1978 from Mr. Eglington to Dr. LeClair; a reply from Dr. LeClair May 2, 1978; a letter from Mr. Jean Martin . . .

Senator Lafond: Madame Jean Martin.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Pardon?

Senator Lafond: Madame Jean Martin.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . on May 11 to Mr. Eglington. And that seems to be it. Do these things need to be printed or have we got something satisfactory here that makes it unnecessary?

Mr. Robinson: I think, Mr. Chairman, that they should be printed. And I note that the Chief Pensions Group of the Treasury Board has substantially accepted our counsel's recommendation with regard to the wording to be used. I think this is satisfactory.

April 13, 1978.

Dr. Maurice LeClair,
Secretary,
Treasury Board,
Place Bell Canada,
OTTAWA.

Re: SOR/73-215, Pacific Pilotage Authority Pension Regulations

Dear Dr. LeClair:

On the 31st January and the 20th April, 1977, I wrote to Mr. Milligan, then the Designated Instruments Officer for your Board, on the subject of Section 4(2) of the above Regulations.

Having reviewed this file, as part of a periodic review of all outstanding matters, I have come to the conclusion that in arguing about the legal authority, or lack of it, in Section 32(6) of the Public Service Superannuation Act for the practice of rounding off interest rates actually followed under Section 4(2) of the Regulations, the Committee's basic objection to the wording of that Subsection has become obscured. This is, perhaps, the result of the Attorney General's review of the matter in his letter of the 13th January, 1977 and to the Committee's enquiries as to what happens in fact following upon Mr. Sleeman's memorandum of the 6th January, 1976.

The Committee is not concerned, and can not properly be concerned with the enforcement or application of regulations or of particular provisions in them. Their application may be illustrative or informative, but the Committee's business is with the text of a statutory instrument and with what can happen under the instrument. And it was the text of Section 4(2) of the Regulations under reference to which the Committee originally took exception on the ground that a man's opinion as to what is the proper rate of interest under a statute is not an acceptable test to include in Section 4(2) and has nothing to do with the rate payable under a statute. There is a

[Translation]

lettres récentes, une du 13 avril 1978 de M. Eglington au Dr. LeClair, une réponse du docteur LeClair datée du 2 mai 1978 ainsi qu'une lettre de M. Jean Martin . . .

Le sénateur Lafond: Madame Jean Martin.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Pardon?

Le sénateur Lafond: Madame Jean Martin.

Le coprésident (le sénateur Forsey): . . . datée du 11 et adressée à M. Eglington. Je crois que c'est tout. Devons-nous imprimer ou bien sommes-nous raisonnablement satisfaits?

M. Robinson: Monsieur le président, je crois qu'il faut faire imprimer. Je note également que le chef du Groupe des pensions du Conseil du Trésor a, dans l'ensemble, accepté les recommandations de notre conseiller juridique, recommandations qui portaient sur le libellé à adopter. Je pense que c'est satisfaisant.

Le 13 avril 1978

Monsieur Maurice LeClair
Secrétaire
Conseil du Trésor
Place Bell Canada
Ottawa

Objet: DORS/73-215 Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique

Monsieur,

J'ai écrit, les 31 janvier et 20 avril 1977, à M. Milligan, alors agent de liaison auprès du Conseil, au sujet du paragraphe 4(2) du règlement susmentionné.

Après avoir passé le dossier en revue, dans le cadre de l'examen périodique de toutes les questions en suspens, j'ai conclu qu'en ce qui concerne la validité du pouvoir habilitant contenu dans le paragraphe 32(6) de la Loi sur la pension du service public pour ce qui est de l'arrondissement des taux d'intérêt effectué aux termes du paragraphe 4(2) du règlement, les objections fondamentales soulevées par le Comité quant au libellé de ce paragraphe sont devenues assez obscures. C'est peut-être la résultat de l'étude de la question que le procureur général indique avoir effectuée dans sa lettre du 13 janvier 1977 et des recherches faites par le Comité sur les répercussions du mémoire de M. Sleeman en date du 6 janvier 1976.

Le Comité n'est pas directement intéressé à la mise en vigueur ou à l'application du règlement ou des dispositions qu'il contient et il ne saurait légitimement en être autrement. Cet aspect peut être instructif, mais le rôle du Comité se limite à étudier la teneur des textes réglementaires et la portée de leurs répercussions. Et c'est au libellé du paragraphe 4(2) du règlement en cause que le Comité s'est objecté en alléguant que l'opinion formulée par une personne au sujet des taux d'intérêt appropriés aux termes d'une loi ne constitue pas un critère acceptable en droit, ne devrait pas, par conséquent, figurer au paragraphe 4(2) et n'a rien à voir avec le taux

[Texte]

rate of interest payable under the Act, and that rate of interest should be used. Whether in the use of that rate, it is in fact rounded off is really an administrative matter which lies beyond the Committee's jurisdiction.

The Committee's original objection to the inclusion of the words "in the opinion of the Minister" and to any subjective text in the context of Section 4(2) still stands. If I may take the liberty of spelling out what I see to be the consequences or implications of the Committee's objection, it is that the concluding part of Section 4(2) should simply say something to the effect of:

"together with interest at the rate payable under the Act during that period of service . . ."

It will then, of course, be an administrative matter to calculate the rate and to apply it.

I shall be most obliged if you will kindly have this matter looked into. I trust that it will be possible to lay what is really a minor point to rest.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

May 2, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
on Regulations and Other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/73-215, Pacific Pilotage Authority Pension
Regulations

Dear Mr. Eglington:

I have received your letter of April 13, 1978 referring to the wording of section 4(2) of the Pacific Pilotage Authority Pension Regulations.

The Pensions Group of the Secretariat is investigating your comments and Mrs. Jean Martin, Chief of the Pensions Group, will reply to you directly, as soon as possible.

Yours sincerely,

Maurice LeClair

[Traduction]

payable aux termes d'une loi. La loi mentionne un taux d'intérêt payable et c'est celui-là qui devrait s'appliquer. Que ce taux soit arrondi ou non est une question d'ordre administratif qui excède la compétence du Comité.

L'objection qu'a soulevée le Comité au sujet de l'inclusion de l'expression «de l'avis du Ministre» ou de toute autre disposition subjective dans le contexte du paragraphe 4(2) tient toujours. Si je puis me permettre d'expliciter l'optique dans laquelle le Comité a soulevé cette objection, je dirai qu'il s'agirait simplement de rédiger la conclusion du paragraphe 4(2) de la façon suivante:

«de même que l'intérêt au taux payable en vertu de la Loi pendant cette période de service . . .»

Ce ne sera alors qu'une question d'ordre administratif que de calculer le taux et de l'appliquer.

Je vous saurais infiniment gré de vous occuper de cette question. J'espère qu'il sera alors possible de régler définitivement ce problème bien secondaire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 2 mai 1978

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et de la
Chambre des communes des règlements et
autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet DORS/73-215, Règlement sur la pension visant
l'Administration de pilotage du Pacifique

Monsieur,

J'ai reçu votre lettre du 13 avril 1978 concernant le libellé du paragraphe 2 de l'article 4 du Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique.

Le groupe des pensions du Secrétariat étudie actuellement vos observations et Madame Jean Martin, Chef de groupe, vous répondra aussitôt que possible.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Pour Maurice LeClair

[Text]

[Translation]

May 11, 1978

Le 11 mai 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate
and of the House of Commons on
Regulations and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4.

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
des règlements et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Re: SOR/73-215 Pacific Pilotage Authority Pension
Regulations

Objet: DORS/73-215, Règlement sur la pension visant
l'Administration de pilotage du Pacifique

Dear Mr. Eglington:

Monsieur,

This is further to Dr. LeClair's letter of May 2, 1978 and yours of April 13, 1978 concerning the wording of subsection 4(2) of the Pacific Pilotage Authority Pension Regulations.

Les présentes font suite à la lettre de M. LeClair en date du 2 mai 1978 et à la vôtre du 13 avril 1978 concernant le libellé du paragraphe 4(2) du Règlement sur la pension dans l'Administration de pilotage du Pacifique.

In view of past discussions on this point it would appear that, in fact, the problem does not lie with the words "in the opinion of the Minister" but rather with the words "equal to" which make it difficult to include reference to an opinion or a determination.

Il est ressorti des discussions à ce sujet que, en fait, l'expression: «de l'avis du ministre» ne cause aucun problème, mais que les mots: «égal au» semble empêcher tout recours à une opinion ou à l'établissement d'un taux quelconque.

Therefore, after discussing the matter with our legal advisors, I would suggest that a better wording might be:

Par conséquent, après avoir discuté de la question avec le conseiller juridique, je propose le libellé suivant comme étant plus approprié.

"...together with interest at a rate determined by the Minister and based on the rate of interest that was payable under the Act during that period of service . . .".

«...de même que l'intérêt à un taux déterminé par le Ministre et fondé sur le taux d'intérêt payable en vertu de la Loi pendant cette période de service . . .»

We feel that this wording, while tying the rate of interest for subsection 4(2) closely to that prescribed in the Act, allows the Minister to average and round-off the quarterly rates.

Nous sommes d'avis que ce libellé, tout en liant le taux d'intérêt mentionné au paragraphe 4(2) à celui prescrit par la loi, habilite le Ministre à établir une moyenne et à arrondir les taux trimestriels.

Because all transactions under the Pacific Pilotage Authority Pension Regulations are complete, we do not propose to change the wording there now. However, if you agree that our suggested wording is satisfactory, we will propose that future regulations be drafted along those lines.

Comme toutes les transactions effectuées aux termes du Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique sont maintenant complètes, nous ne projetons pas de modifier le libellé à l'heure actuelle. Toutefois, si vous êtes satisfait du libellé que nous proposons, nous veillerons à ce que les règlements à venir soient rédigés en ces termes.

Yours sincerely,

Veillez agréer, Monsieur l'expression de mes sentiments distingués.

Jean Martin,
Chief, Pensions Group.

Le Chef du groupe des pensions,
Jean Martin

• 1140

Mr. Eglington: This is one of the hot files, and in the course of the correspondence with Mr. Sleeman before Mr. Basford became involved and in the course of correspondence with Mr. Basford, the basic objection that the Committee took in the first place tended to become obscured. The Committee objected to the rate of interest being that which, in the opinion of the Minister, was the rate payable under the act. The Committee tended to get side-tracked off on the question of rounding of figures. The suggestion which has been made for the formula to be used is one which is perfectly within the power of the Treasury Board and is certainly to be preferred to the one

M. Eglington: C'est l'un des dossiers les plus chauds, et à mesure que la correspondance avec M. Sleeman a progressé, avant M. Basford, puis ensuite avec M. Basford, les premières objections du comité sont devenues de plus en plus obscurées. Le comité s'était opposé au taux d'intérêt qui, de l'avis du ministre, devait être versé conformément à la Loi. Le comité s'est ensuite un peu égaré sur des chiffres de plus en plus arrondis. On a proposé une nouvelle formule qui est parfaitement compatible avec les pouvoirs du Conseil du Trésor et qui est en tout cas préférable à celle qui figurait dans cette réglementation maintenant tout à fait dépassée. Depuis le

[Texte]

which was in these regulations which are now obviously spent. The suggestion which the Committee all along has been making is that the formula simply be "together with interest at the rate payable under the act", even if it is to be determined by somebody. But this formula, that is suggested is acceptable. But the second paragraph of that letter tends rather to miss the point, because it says that:

In view of past discussions... it would appear that, in fact, the problem does not lie with the words "in the opinion of the Minister"...

Those words were in fact the problem which the Committee took up several years ago.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I apologize for a piece of male chauvinism in referring to Mrs. Martin as Mr. Martin.

Senator Lafond: I looked at it twice because Dr. LeClair in his previous letter says Mrs. Jean Martin.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I had not read that carefully enough. Well, what will we do with this, then?

Mr. Robinson: I note in the last paragraph of Jean Martin's letter that the regulations are to be changed at a future date. We do not know when but I assume that when the change takes place, it will incorporate the recommendation that was made by the Committee.

Mr. Eglington: And I take that to be the view.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, do we print this one?

Mr. Eglington: Well, I think, Mr. Chairman, since this is one of the hot files and all the previous correspondence has been printed...

The Joint Chairman (Senator Forsey): Print it.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, next, SOR/77-1075, Federal Court Rules, amendment before the Committee May 4, 1978, and here we have a letter from Mr. Eglington to Mr. Samuels of May 17, 1978, and the reply from Mr. Collier, May 26. What should be done with these?

By the way, if by any chance—no, it does not make any difference, of course, but I do hope that Mr. Collier will instruct his secretary that the phrase "with regards to" is not English. The only way in which you can use that in English is if you want to say "with regards to Uncle Joe and best wishes to Aunt Susan" or something of that sort, and "love to Stick-in-the-mud". The number of people supposedly educated who say "with regards to" when they mean "with regard to"!

However, what should we do with these letters?

Mr. Robinson: Well, Mr. Chairman, I think the first query has been attended to and has been rectified by Mr. Collier's letter in paragraph 2, where he says:

[Traduction]

début, le comité prône une formule qui regroupe «l'intérêt au taux payable aux termes de la loi,» même si cela doit être déterminé par quelqu'un. Mais cette formule est acceptable. Or, le second paragraphe de cette lettre passe à côté de la question puisqu'on y lit:

Il est ressorti des discussions à ce sujet que, en fait, l'expression: «de l'avis du ministre» ne cause aucun problème...

Et ce sont précisément les mots contre lesquels le comité s'était élevé il y a plusieurs années.

Le coprésident (sénateur Forsey): Veuillez m'excuser pour cette discrimination déplacée, j'ai pris M^{me} Martin pour M. Martin.

Le sénateur Lafond: J'ai dû vérifier deux fois parce que le Dr. LeClair dans sa lettre précédente parlait de M^{me} Jean Martin.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne l'avais pas lue assez attentivement. Eh bien, que faisons-nous?

M. Robinson: Je vois dans le dernier paragraphe de la lettre de Jean Martin que les règlements doivent être modifiés à une date ultérieure. Nous ne savons pas quand, mais j'imagine que lorsque ces modifications seront apportées, elles tiendront compte des recommandations du comité.

M. Eglington: Je pense que cela est acquis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien, est-ce que nous l'imprimons?

M. Eglington: Monsieur le président, puisque c'est un des dossiers les plus brûlants et puisque toute la correspondance précédente a été imprimée...

Le coprésident (sénateur Forsey): Imprimons.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous en sommes maintenant au DORS/77-1075, Règles de la Cour fédérale—Modification, qui a été soumis au comité le 4 mai 1978. Nous avons une lettre de M. Eglington à M. Samuels datée du 17 mai 1978 ainsi qu'une réponse de M. Collier, datée du 26 mai. Que faisons-nous?

Soit dit en passant, si par hasard... non, cela n'a pas d'importance, évidemment, mais j'aimerais bien que M. Collier dise à sa secrétaire que l'expression «with regards to» n'est pas du bon anglais. Le seul cas où on peut utiliser cette expression en anglais c'est lorsqu'on veut dire: «with regards to Uncle Joe and best wishes to Aunt Susan» ou quelque chose du genre et «embrassez machin-chouette de ma part». C'est incroyable le nombre de gens qui sont censés être éduqués et qui disent «with regards to» quand ils veulent dire «with regard to»!

Quoiqu'il en soit, que faisons-nous de ces lettres?

M. Robinson: Monsieur le président, je crois que notre première requête a été satisfaite par M. Collier lorsqu'il nous dit au paragraphe 2 de sa lettre:

[Text]

..please assure the Committee that the Commissioner and myself will do our best to ensure such omissions do not occur in future Orders in Council.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That part is all right. I know.

Mr. Robinson: The other thing, however, is—I am wondering whether our counsel is satisfied with the explanation that has been given.

Mr. Eglington: Well, Mr. Robinson, I am perfectly satisfied that this point is a point that you raised when this was before us before. So it is really a question of whether you are satisfied. If I remember aright, you were the only one who was not satisfied last time around.

Mr. Robinson: Well, it seems to me that they are using the term in its generic sense, and I suppose it does include officials and everything else as well as the office of the court itself. So I am prepared to accept it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, do we need to print it?

Mr. Robinson: Well, I think we have to print it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Very well. Print it.

G. W. Baldwin, Q.C., M.P.

May 17, 1978

S. Samuels, Esq., Q.C.,
Commissioner for Federal
Judicial Affairs,
Justice Building,
Ottawa K1A 1E3

Re: SOR/77-1075, Federal Court Rules, amendment

Dear Mr. Samuels

I think I am in order in addressing myself to you on the above amendment which was made on 1st December, 1977. If I should be writing to an officer of the Department of Justice I shall appreciate your letting me know.

The Committee considered the amendment on 4th instant and noted that the preamble to the amending order was defective in two particulars; first, the precise authority under which the Governor in Council acted is not disclosed, and, secondly, compliance with section 46(4) of the Federal Court Act is not recited, despite Mr. H. McIntosh, Q.C.'s undertaking of 20th February, 1975 (copy attached). These are procedural matters and the Committee will doubtless value your assurance that they will not be overlooked in the future.

The Committee also noted that Rule 902 imposes a duty, not upon a person, but upon an abstract entity, the Registry. While aware that the Federal Court Act does not provide that

[Translation]

... veuillez assurer le comité que le commissaire et moi-même ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour que ces omissions ne se reproduisent pas dans les prochains décrets.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ca, ça va, je sais.

M. Robinson: Mais pour l'autre affaire... je me demande si notre conseiller est satisfait de l'explication qui a été donnée.

M. Eglington: Monsieur Robinson, je sais bien que c'est vous qui aviez soulevé ce point lorsque nous avons étudié la question. La question est donc de savoir si vous, vous êtes satisfait. Si je me souviens bien, vous étiez le seul à ne pas l'être la dernière fois.

M. Robinson: Eh bien, j'ai l'impression qu'ils utilisent le terme dans son sens juridique et j'imagine que cela comprend les responsables officiels et tous les autres de même que le bureau de la cour proprement dite. Je suis donc tout prêt à me déclarer satisfait.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que nous devons faire imprimer?

M. Robinson: Je pense que oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Très bien, qu'on fasse imprimer.

G. W. Baldwin, conseiller de la Reine, député

Le 17 mai 1978

M. S. Samuels, c.r.
Commissaire des Affaires
judiciaires fédérales
Immeuble Justice
Ottawa
K1A 1E3

Objet: DORS/77-1075, Règles de la Cour fédérale—
Modification

Monsieur,

Je pense être bien placé pour vous parler de la modification ci-dessus qui a été faite le 1^{er} décembre 1977. J'aimerais toutefois savoir si je m'adresse à un fonctionnaire du ministère de la Justice.

Le Comité a examiné la modification le 4 courant et a noté que le préambule était incomplet dans deux cas particuliers; en premier lieu, l'autorité en vertu de laquelle le gouverneur en conseil a agi n'a pas été mentionnée, et en deuxième lieu, malgré l'engagement pris par M. H. McIntosh, c.r. le 20 février 1975 (voir copie ci-annexée), la conformité de la modification avec le paragraphe 46(4) de la Loi sur la Cour fédérale n'a pas été citée. Il s'agit de questions de procédure et le Comité appréciera sûrement que vous lui donniez l'assurance qu'elles ne seront pas négligées à l'avenir.

Le Comité a également noté que la Règle 902 impose une obligation, non pas à une personne, mais à une entité abstraite, c'est-à-dire le greffe. Bien qu'il soit conscient que la Loi sur la

[Texte]

there shall be a Registrar, but that there shall be a Registry and that necessary officers, clerks and employees be appointed under the Public Service Employment Act, the Committee wishes to know why the duty in Rule 902 has been cast upon the abstraction and not upon the Administrator provided for in the Rules.

The Committee appreciates that there is probably a very good reason for what has been done but, being puzzled, wants to know what that reason is.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

BY HAND

May 26, 1978.

G. C. Eglington, Esq.,
Counsel,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
Room 408, Victoria Building,
Ottawa, Ontario.

RE: SOR/77-1075, *Federal Court Rules, Amendment*

Dear Mr. Eglington:

On behalf of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, I acknowledge your letter of May 17, 1978, forwarded to me for reply.

With reference to the omissions contained in the past Orders in Council accompanying amendments to the Federal Court Rules, please assure the Committee that the Commissioner and myself will do our best to ensure such omissions do not occur in future Orders in Council.

With regards to the Committee's question as to why the duty in Rule 902 has been cast upon the Registry, I would refer you to Federal Court Rule 2(p) which reads as follows:

"(p) 'Registry' means the principal office of the Court in Ottawa and the other offices of the Court established by these Rules (see section 14 of the Act and Rule 200(4)) but, in these Rules, where the context so requires, shall be taken as referring to the appropriate officers, clerks and employees of the Court."

[Traduction]

Cour fédérale ne prévoit pas un greffier, mais un greffe où les fonctionnaires, employés de bureau et autres employés nécessaires seront nommés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, le Comité désire savoir pourquoi la fonction mentionnée à la Règle 902 a été attribuée à l'entité abstraite et non à l'administrateur prévu dans les Règles.

Le Comité se rend compte qu'il y a probablement une très bonne raison à cela mais, étonné de cet état de fait, il aimerait connaître cette raison.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

G. C. Eglington

A REMETTRE EN MAINS PROPRES

Le 26 mai 1978

M. G. C. Eglington, conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Pièce 408, immeuble Victoria
Ottawa (Ontario)

objet: DORS/77-1075, Règles de la Cour fédérale—
Modification

Monsieur,

Au nom du commissaire des Affaires judiciaires fédérales, j'accuse réception de votre lettre du 17 mai 1978 qui m'a été transmise pour y donner suite.

En ce qui concerne les omissions constatées dans les anciens décrets accompagnant les modifications qui doivent être apportées aux Règles de la Cour fédérale, veuillez assurer le Comité que le commissaire et moi-même ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour que ces omissions ne se reproduisent pas dans les prochains décrets.

En réponse à la question du Comité qui voulait savoir pourquoi la fonction décrite à la règle 902 a été attribuée au greffe, je vous renvoie à la Règle 2(p) de la Cour fédérale qui stipule ce qui suit:

«p) «greffe» désigne le bureau principal de la Cour à Ottawa et les autres bureaux de la Cour établis par les présentes Règles (voir article 14 de la Loi et Règle 200(4)); mais, dans les présentes Règles, lorsque le contexte l'exige, le mot sert à désigner les fonctionnaires, employés de bureau et autres employés en fonction au greffe de la Cour.»

[Text]

The Registry is not only the offices of the Court established under the Rules, but also appropriate persons of the Court, which therefore allows Registry business to be carried on not only in an office from 9 to 5, but at any time and at any place throughout Canada by a person of the Court who is acting within the scope of their authority, delegated by the Administrator of the Court or Order of the Court under the Rules.

Yours very truly,

Walter C. Collier.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, next, SI/77-158, Commonwealth Law Ministers Meeting Remission Order, before the Committee April 6, 1978. Here we have a letter from Mademoiselle Mayrand to Dr. Parry and a reply from Mr. Montgomery—with some curious English. We do not say in English—we do not begin a letter “Dear Miss,”

• 1145

Miss Mayrand: I am sorry, this was written in French and translated into English, therefore it is . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Montgomery's letter, too?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh!

Miss Mayrand: The letter was sent to me in French.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, the translators should be told about that.

Mrs. Holt: Do you object to “Dear Miss”?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, most decidedly.

Mrs. Holt: I do not.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Just as I object to things like Reverend Jones or Sir Borden or various other outrageous abuses of the English language.

Mr. Robinson: In other words, you are saying that the French version is wrong where they start off the letter with the word . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, that is perfectly all right, but this is different. You can say in Italian, “The Honourable Moro”, but you cannot say in English “The Honourable Lafond” or “The Honourable Godfrey” or the “Honourable . . .

Mrs. Holt: I see what you mean. I thought you objected to “Miss”, Miss Mayrand . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, no, no, no. It is leaving the thing in the air. We do not do it English. In French, fine, yes. But it is just a different usage in the two languages.

Mrs. Holt: Oh, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am mounting my pedantic horse this morning, I am afraid.

[Translation]

Le greffe désigne non seulement les bureaux de la Cour établis en vertu de la Règle, mais également les personnes en fonction au greffe de la Cour. Par conséquent, en vertu de ces Règles, les affaires de la Cour peuvent être expédiées non seulement dans un bureau entre 9 heures et 17 heures, mais également en tout temps et n'importe où au Canada par une personne de la Cour qui agit dans les limites de sa compétence et qui a été désignée pour agir à ce titre par l'administrateur de la Cour ou par une ordonnance de la Cour en vertu des Règles.

Veuillez agréer, Monsieur l'expression de mes meilleurs sentiments.

Walter C. Collier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant au TR/77-158, Décret de remise pour la réunion des ministres de la Justice du Commonwealth, soumis au comité le 6 avril 1978. Nous avons une lettre de M^{lle} Mayrand au D^r Parry ainsi qu'une réponse de M. Montgomery . . . dans un drôle d'anglais. On ne dit pas en anglais . . . on ne commence pas une lettre par: «Dear Miss»,.

Mlle Mayrand: Je m'excuse, elle a été écrite en français et traduite en anglais, donc . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Et la lettre de M. Montgomery aussi?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh!

Mlle Mayrand: On m'a envoyé la lettre en français.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait alors en parler aux traducteurs.

Mme Holt: Vous vous opposez à l'usage en anglais de «Dear Miss»?

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, carrément.

Mme Holt: Pas moi.

Le coprésident (sénateur Forsey): Tout comme je m'oppose à des choses comme *Reverend Jones* ou *Sir Borden* ou à d'autres abus inacceptables dans la langue anglaise.

M. Robinson: Autrement dit, vous trouvez que la version française est fautive parce qu'on commence la lettre par le mot . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Non, c'est parfaitement correct, mais c'est différent. En italien, on peut dire, «l'Honorable Moro», mais en anglais on ne peut pas dire «The Honourable Lafond» ou «The Honourable Godfrey» ni «The Honourable—»

Mme Holt: Je vois ce que vous voulez dire. Je croyais que vous vous opposiez au terme «Miss» M^{lle} Mayrand . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah non, non, non. Cela ne règle rien. Ça ne se fait pas en anglais. En français, d'accord, oui. Mais l'usage diffère tout simplement entre les deux langues.

Mme Holt: Ah, oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je monte sur mes grands chevaux de pédantisme ce matin, j'en ai bien peur.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): As long as you do not ride in all directions.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let us get back to what is to be done here.

I confess that when I read this thing I found myself very confused not only by the original document but by the reply.

Mr. Robinson: You are not alone in that.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je n'ai pas compris la réponse, mademoiselle Mayrand. A votre avis, est-ce que cela règle le problème ou non?

Mlle Mayrand: Non, cela soulève un problème . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Pour moi, cela soulève un problème, oui. Eh bien, est-ce que vous avez quelque chose à dire là-dessus?

Mlle Mayrand: Non, pas pour le moment . . .

Le coprésident (le sénateur Forsey): Ou est-ce que c'est l'affaire de M. Eglington, notre expert en langue française?

Mr. Eglington: The difficulty is simply that the original order in council appears to have been correct and gremlins got into the printing ans when it appeared in the *Gazette* the wrong word appeared. The order is now spent, so in one sense there is no problem. But it does raise a question of judicial notice of statutory instruments for the future because the Statutory Instruments Act provides that a judicial notice may be taken, or shall be taken of the version which appears in the *Canada Gazette*.

Mr. Robinson: Perhaps it should be.

Mr. Eglington: This one is spent. I think for the future the Committee would have to insist that the version that appears in the *Gazette* be accurate and not be any different from the one that actually received the signature of the Governor General.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It reminds me of a story Frank Scott told me, the lawyers here will probably know the exact case, of an instance where the humble advice of the judicial committee of the Privy Council said one thing and the document that embodied the humble advice said another thing, and the courts were somewhat uncertain at first which to follow. I think the thing was finally cleared up all right, but there was exactly the same kind of problem. Do any of you legal gentlemen remember this particular case? I know there was such a case or Frank would not have said it. But it illustrates the point, that you can have these difficulties about judicial notice of two documents which purport to be the same document. Is there anything more?

Mr. Robinson: It was probably and honest mistake.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes.

Mrs. Holt: But one has to wonder if anything in life is accurate by the time it gets told twice.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We had a similar incident, a curious incident with the same sort of thing—you are speaking of an honest mistake—on the Board of Broadcast

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Baldwin): Du moment que vous ne cavalez pas dans tout les sens!

Le coprésident (sénateur Forsey): Revenons à nos moutons.

J'avoue que quand j'ai lu ce document, le document original et aussi la réponse m'ont laissé très perplexe.

M. Robinson: Vous n'êtes pas le seul.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I did not understand the answer, Miss Mayrand. In your opinion, does it solve the problem?

Miss Mayrand: No, it raises a problem . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, it raises a problem for me. Well, do you have any comments to make on it?

Miss Mayrand: No, not for the time being . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or is this being looked after by Mr. Eglington, our French language expert?

M. Eglington: La difficulté réside tout simplement dans le fait que le décret du conseil original semble avoir été juste; les lutins ont fait des leurs pendant l'impression, et quand le décret a été publié dans la *Gazette*, le mauvais mot a été publié. Le décret est maintenant désuet, donc dans un sens, il n'y a pas de problème. Mais cela soulève une question d'admission d'office en justice pour l'avenir, car la Loi sur les textes réglementaires prévoit qu'on puisse faire l'admission d'office, ou qu'on fasse l'admission de la version qui paraît dans la *Gazette du Canada*.

M. Robinson: Il faudrait peut-être le faire.

M. Eglington: Ce décret est périmé. Je crois que dans l'avenir le Comité devrait insister pour que la version qui paraît dans la *Gazette* soit exacte, sans aucune différence avec le décret signé par le Gouverneur général.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela me fait penser à une histoire que m'a racontée Frank Scott; les avocats parmi nous connaîtrons probablement le cas en question, où les humbles conseils du comité judiciaire du Conseil privé disait une chose et le document exprimant les humbles conseils disait autre chose, et au début les tribunaux ne savaient trop lequel il fallait accepter. Je crois qu'en fin de compte le problème a été réglé, mais c'était exactement le même genre de problème. Est-ce que certains des avocats parmi nous se souviennent de ce cas? Je sais que le cas s'est produit, autrement Frank n'en aurait pas parlé. Mais cela démontre le fait qu'il est possible d'avoir des problèmes pour l'admission d'office en justice de deux documents qui prétendent être le même document. Y a-t-il autre chose?

M. Robinson: Il s'agissait probablement d'une erreur honnête.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah, oui.

Mme Holt: Mais il faut se demander si dans la vie il est possible de répéter deux fois la même chose sans changement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous avons eu un cas semblable, un cas étrange du même genre—vous parlez d'erreur honnête—au Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion.

[Text]

Governors. On one occasion we issued a proposal to change the rules as to Canadian content and instead of saying simply 55 per cent of the total program must be Canadian content we added "between the hours of 6 o'clock and midnight 40 per cent must be". This of course did not take away the 55 per cent; it just said you have got to squash a lot of this into these particular hours. And in the French translation the essential words were completely left out, a couple of lines were just missing. So we had a crop of furious letters from Quebec—you are cutting down the 55 per cent, this is outrageous, what is the matter with you, you are not Canadians at all. And it was only after I had insisted that we take a hard look at this—the Chairman was on the verge of a most furious reply to these remonstrances and I said, now, wait a minute, we had better see whether there has been any mistake in the translation. Oh, our translators never make any, mistakes, says one of the officials, oh, no, no, it is perfect. I said, all right, all right, but let us take a look. And we found in the French version two solid lines had got left out. Once we explained this, of course, the people who had remonstrated were delighted. They said, "Oh, this is splendid. You are making it more severe, *difficile*". And we said, "Yes, we are".

• 1150

Mrs. Holt: As a linguistic expert, I would like to ask you a question that has nothing to do with this place.

I would just like to know whether we would not be better just to forget words and use smoke signals, except they are so much trouble.

Mr. Robinson: They would be subject to interpretation too.

Mrs. Holt: That is right. Or deletions.

Senator Godfrey: You get exposed to Senator Forsey long enough, you will get straightened out.

Mrs. Holt: I am never confused. He gives me a bad time and I give him a bad time but, boy, nobody admires him more.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, now, anything further about this one? We do not need to do anything about it, do we? Do we need to bother printing it? No, I think not.

Mr. Eglinton: I think it is worth while sending a letter to the appropriate authority letting them know that the problem has arisen and if it occurs in the future with something that is of enduring life it would have to be revoked and remain in the *Gazette*.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, the next one... That is one I have finished with. I am sorry. Shipping inquiry. This is SOR/76-317—Shipping Inquiries and Investigation Rules, before the Committee February 10, 1977 and July 10, 1977. And here we have got a letter of July 27 from Mr. Scott to Mr. Massey and a letter of September 16 from Mr. Scott to Mr. Massey; a letter of January 17 from Mr. Eglinton to Mr. Scott; and a letter of May 15—all these 1978, of course—from Mr. Cameron to Mr. Eglinton. Now, I glanced over these last night when I was very tired and I cannot remember in the least what was in them. What do we

[Translation]

Nous avons émis une proposition pour changer les règles quant à la teneur canadienne; plutôt que de dire simplement que 55 p. 100 de l'émission totale devait être canadien, nous avons ajouté «entre les heures de 6 h 00 et minuit, 40 p. 100 doit l'être». Évidemment, les 50 p. 100 n'étaient pas changés; cela voulait simplement dire qu'il fallait condenser de beaucoup la teneur canadienne entre ces heures-là. Et dans la traduction française, on a entièrement laissé tomber les mots essentiels, deux lignes entières manquaient. Donc, nous avons reçu une foule de lettres furieuses du Québec—vous diminuez les 55 p. 100, c'est inacceptable, qu'est-ce qui vous prend, vous n'êtes pas Canadiens du tout. Et ce n'est qu'après que j'eus insisté pour qu'on étudie cette chose de près, le président était sur le point de rédiger une réponse furieuse à ces protestations et j'ai dit, voyons, attendez un instant, on ferait bien de voir s'il n'y a pas eu d'erreur dans la traduction. Ah, dit un de nos fonctionnaires, nos traducteurs ne font jamais d'erreurs, ah, non, tout est parfait. J'ai dit, d'accord, d'accord, mais regardons. Et nous nous sommes aperçus qu'on avait oublié deux lignes dans la version française. Dès que nous avons expliqué cela, bien sûr, ceux qui avaient protesté étaient ravis. Ils ont dit, «Magnifique! Vous nous rendez les choses plus difficiles». Et nous avons répondu, «oui, en effet.»

Mme Holt: J'aimerais vous poser une question en votre qualité d'expert en linguistique, laquelle n'a rien à voir avec ceci.

Je voudrais savoir si nous ne ferions pas mieux d'oublier les mots tout simplement et d'utiliser des signaux de fumée, sauf que cela cause bien des problèmes.

M. Robinson: Ils seraient également sujets à interprétation.

Mme Holt: En effet. Ou à des suppressions.

Le sénateur Godfrey: Si vous restez ici assez longtemps, le sénateur Forsey va vous démêler cela.

Mme Holt: Je ne suis jamais perplexe. Il me donne du fil à retordre et je lui en donne, mais personne ne l'admire plus.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Y a-t-il autre chose là-dessus? Il n'est pas nécessaire de faire quoi que ce soit, n'est-ce pas? Faut-il le consigner? Non, je ne le crois pas.

M. Eglinton: Je crois qu'il vaut la peine d'écrire aux autorités compétentes afin de les informer qu'il y a eu ce problème et que si cela se reproduisait pour quelque chose de plus durable il faudrait que ce soit abrogé et publié dans la *Gazette*.

Le coprésident (sénateur Forsey): Maintenant, le suivant... J'en ai terminé de celui-là. Excusez-moi. Les investigations maritimes. C'est le DORS/76-317, Règles sur les enquêtes et investigations maritimes, étudié par le comité le 10 février 1977 et le 10 juillet 1977. Nous avons une lettre du 27 juillet de M. Scott à M. Massey et une lettre du 16 septembre de M. Scott à M. Massey; une lettre du 17 janvier de M. Eglinton à M. Scott, et une lettre du 15 mai—toutes de 1978, bien sûr, de M. Cameron à M. Eglinton. J'y ai jeté un coup d'œil hier soir alors que j'étais très fatigué et je ne me souviens plus du tout ce qu'elles contenaient. Que faisons-nous? Faut-il

[Texte]

do? What do we need to print here of the new material, or is everything satisfactory, or what?

Mr. Robinson: We certainly need to print Mr. Cameron's letter of May 15 and the response to our Counsel's immediately previous letter of January 17, 1978. But I wonder, Mr. Chairman, there is still a difference of opinion, as far as I can see, between our Counsel's comments and advice and that information we received from Mr. Cameron, and maybe Counsel would like to amplify this further. You know, it is all very well for them to say, in effect, well, it is not a perfect world and nothing is exact and so on. But we want to be as precise and exact as we can be, and I am just wondering if we are, under the circumstances. Maybe Counsel would advise us further, since there is this difference of opinion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, first of all, how much of this needs to be printed?

Mr. Robinson: Well, certainly those two letters. I do not know about the first ones. Have they been printed before?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, the February 14, 1977 one, I think, has . . .

Mr. Robinson: Yes, that one has.

The Joint Chairman (Senator Forsey): . . . and May 5, 1977; but then the July 27, 1977 has not been, has it?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The rest of them are all new. Now, if you could print the new ones . . .

Mr. Robinson: Well, all that have not been printed before, I think should be printed. But I am referring specifically to the two last letters that I have mentioned, and I would like to hear Counsel's further comment with regard to the difference of opinion.

It is just an opinion.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Let us print it all, anyway, and then discuss the matter.

July 27, 1977.

George Scott,
Asst. Deputy Minister,
Transport Canada Bldg.
25th Floor,
Tower "C" Place de Ville
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/76-317, Shipping Inquiries and Investigation Rules.

Dear Sir:

This Regulation was before the Committee once again on July 7, 1977. Enclosed please find a copy of the transcript dealing with the instant matter. I have been instructed to request your reply to the concerns expressed by the Committee and particularly to the following questions:

[Traduction]

consigner les nouveaux documents, ou est-ce que tout est satisfaisant, ou quoi?

M. Robinson: Nous devons certainement consigner la lettre du 15 mai de M. Cameron et la réponse à notre conseiller, immédiatement avant la lettre du 17 janvier 1978. Mais, je me demande, monsieur le président, en autant que je sache, il y a toujours divergence d'opinion entre les commentaires de notre conseiller et renseignements reçus de M. Cameron, et peut-être que le conseiller voudra faire d'autres commentaires. Vous savez, il est facile pour eux de dire que le monde n'est pas parfait, que rien n'est exact et ainsi de suite, mais nous voulons être aussi précis et exacts que possible, et je me demande si nous le sommes dans ces circonstances. Vu cette divergence d'opinions, le conseiller pourra peut-être nous en dire davantage.

Le président (sénateur Forsey): D'abord, combien de ces documents faut-il consigner?

M. Robinson: Certainement ces deux lettres. Pour les premières, je ne sais pas. Ont-elles déjà été consignées?

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que celle du 14 février 1977 l'a été.

M. Robinson: Oui, en effet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ainsi que celle du 5 mai 1977, mais celle du 27 juillet 1977 ne l'a pas été, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Toutes les autres sont nouvelles. Maintenant, si vous pouviez consigner les nouvelles . . .

M. Robinson: Je pense qu'il faudrait consigner tout ce qui ne l'a pas déjà été. Mais je fais surtout allusion aux deux dernières lettres que j'ai mentionnées, et j'aimerais que le conseiller nous en dise davantage au sujet de cette divergence d'opinions.

C'est simplement une opinion.

Le coprésident (sénateur Forsey): De toute façon, consignons le tout et discutons-en ensuite.

Le 27 juillet 1977

Monsieur George Scott
Sous-ministre adjoint
Immeuble Transports Canada
25^e étage
Tour «C», Place de Ville
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-317, Règles sur les enquêtes et investigations maritimes

Monsieur,

Le règlement susmentionné a de nouveau été examiné par le Comité le 7 juillet 1977. Vous trouverez ci-joint copie du compte rendu de ces délibérations. On m'a par ailleurs prié de vous demander de répondre aux préoccupations exprimées par le Comité, et notamment aux questions suivantes:

[Text]

(a) In light of the objective words, Section 552(1) of the Canada Shipping Act, can the Minister arrogate to himself the power subjectively and conclusively to determine and assessor's professional competence?

(b) What is the procedure whereby assessors are selected?

(c) Is an appeal procedure provided from a decision determining the competence of an assessor, such competence being the subject matter of a challenge?

Thank you for your attention.

Yours sincerely,

Melez Massey

Letter of apology sent to Mr. Scott, 8.X.77

September 16, 1977

Mr. Melez Massey,
Standing Joint Committee on
Regulations & Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4

Re: SOR/76-317 Shipping Inquiries and Investigations Rules

Dear Mr. Massey,

I refer to your letter of July 27, 1977, and to earlier correspondence on the subject of assessors' skills.

As indicated in my letter of May 5, 1977, the Minister determines the type of skills required for any given inquiry. Once this has been decided, persons with the necessary qualifications in that area of expertise are appointed. If, for example, the Minister should decide that a naval architect is required a qualified naval architect would be appointed. The nautical and engineering skills referred to in Section 552 of the Canada Shipping Act are likewise identified by recognized qualifications, in this case by Certificates of Competency.

Assessors are selected from recommendations made by professional associations, ship owners and others or from individuals. Their credentials, qualifications and backgrounds are carefully reviewed and, if necessary, checked before their names are placed on a list of suitable candidates.

When a Formal Investigation is ordered, the list is reviewed and chosen assessors personally interviewed with particular emphasis on the avoidance of conflicts of interest. Assessors are generally appointed from outside the Department.

No appeal procedures are provided against the appointment of any assessor. Any allegations of conflict of interest would certainly be investigated and the appointment cancelled if proved correct.

[Translation]

(a) Selon les termes objectifs du paragraphe 552(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada, le ministre peut-il s'attribuer le pouvoir de déterminer de façon subjective et décisive la compétence professionnelle d'un assesseur?

(b) Quel est le mode de sélection des assesseurs?

(c) Est-il possible d'en appeler d'une décision déterminant la compétence d'un assesseur, cette compétence étant contestée?

En vous remerciant de votre collaboration, je vous prie d'égérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Melez Massey

Lettre d'excuses envoyée à M. Scott le 8 octobre 1977

Le 16 septembre 1977

Monsieur Melez Massey
Comité mixte permanent des règlements et
autres textes réglementaires
a/s Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/78-317, Règles sur les enquêtes et investigations maritimes

M. Massey

La présente a trait à votre lettre du 27 juillet 1977 ainsi qu'à la correspondance antérieure concernant la question des qualifications des assesseurs.

Comme je l'indiquais dans ma lettre du 5 mai dernier, le ministre détermine le *type de qualifications* nécessaires pour toute enquête donnée. On nomme ensuite les personnes ayant les *qualifications nécessaires* dans ce secteur de compétence. Par exemple si le ministre décidait qu'un architecte naval est nécessaire, un architecte naval compétent serait nommé. Les qualifications relatives à la navigation et à l'ingénierie dont il est question à l'article 552 de la Loi sur la marine marchande du Canada sont également définies par des qualifications reconnues, en l'occurrence par des certificats de capacité.

Les assesseurs sont choisis selon des recommandations faites par des associations professionnelles, des propriétaires de navires et d'autres personnes ou groupements. Leurs titres de créance, leurs qualifications et leurs antécédents sont soigneusement examinés et, au besoin, vérifiés, avant que leurs noms ne soient inscrits sur une liste de candidats appropriés.

Lorsqu'on ordonne la tenue d'une investigation officielle, on examine la liste, puis on fait passer une entrevue individuelle aux assesseurs choisis, en évitant particulièrement de créer des conflits d'intérêt. Les assesseurs nommés parviennent généralement de l'extérieur du ministère.

Aucune modalité d'appel n'est prévue en ce qui concerne la nomination d'un assesseur quelconque. Toute allégation de conflit d'intérêt ferait certainement l'objet d'une investigation

[Texte]

With particular reference to paragraph (a) in your letter, if you are suggesting that there is no legal authority for paragraph 7(1)(c) of the Regulations, I would like to assure you that we have been advised that this provision is authorized by the legislation.

I trust you will find the foregoing of assistance.

Yours sincerely,

G. A. Scott
Senior Assistant
Deputy Minister
Operations

January 17, 1978

G. A. Scott, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister . . .
Operations,
Department of Transport,
OTTAWA, ONTARIO.

Re: SOR/76-317, Shipping Inquiries and Investigations Rules

Dear Mr. Scott:

I would like to address myself to this matter which appears to be unresolved and to be causing you some inconvenience, if not irritation.

As I understand the procedure involved, the Minister is empowered under section 552(1) of the Act to appoint what is in fact a pool of assessors. When a particular court is to be established to hold a formal investigation, at least two assessors must be selected by the Minister to sit as part of the court, section 553(1), and the assessors selected "shall have nautical, engineering or special skill in the matter to be inquired into", section 553(2).

Section 7(1) of the Rules uses the word "appointed", when the word "selected" would seem to be correct, for section 7, as paragraph 1(c) makes clear, is not addressing itself to appointment to the pool of assessors under section 552 of the Act but to the selection of assessors for a particular court under section 553 of the Act.

The enabling power in section 568 of the Act, so far as it relates to section 7 of the Rules, empowers the Crown in Council to make rules for carrying into effect the provisions relating to formal investigations and, in particular, with respect to the summoning of assessors.

The point which was originally raised was whether the words "in the opinion of the Minister" were desirable on general grounds and whether they sat comfortably with the imperative requirement of section 553(2) of the Act that selected assessors *shall* have nautical, engineering or special skill in the matter to be inquired into.

[Traduction]

et entraînerait l'annulation de la nomination si elle se révélait juste.

Pour ce qui est du paragraphe (a) de votre lettre, si vous voulez dire qu'il n'y a pas de texte habilitant pour l'alinéa 7(1)c) du règlement, j'aimerais vous assurer qu'on nous a avisés que la Loi même autorise cette disposition.

En espérant que les explications ci-dessus vous seront de quelque utilité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint
principal,
Opérations
G. A. Scott

Le 17 janvier 1978

Monsieur G. A. Scott
Premier sous-ministre adjoint principal
—Opérations
Ministère des Transports
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/76-317, Règles sur les enquêtes et investigations maritimes

Monsieur,

J'aimerais m'attaquer à cette question qui semble n'être pas encore réglée et qui constitue pour vous une source d'ennuis, sinon de mécontentement.

D'après ce que je comprends de la procédure en cause, le ministre a le pouvoir en vertu du paragraphe 552(1) de la Loi de nommer ce qui est en fait un groupe d'assesseurs. Lorsqu'une cour particulière doit être établie pour tenir une enquête officielle, au moins deux assesseurs doivent être désignés par le ministre pour en faire partie aux termes du paragraphe 553(1), et les assesseurs choisis «doivent posséder les connaissances nautiques ou techniques ou autres connaissances spéciales dans la matière faisant l'objet de l'investigation» en vertu du paragraphe 553(2).

On trouve au paragraphe 7(1) des règles le terme «nommée», alors que celui de «choisie» semblerait plus approprié, car l'article 7, comme le paragraphe 1c) le précise, ne vise pas la nomination d'un groupe d'assesseurs conformément à l'article 552 de la Loi, mais plutôt la sélection d'assesseurs pour former une cour particulière aux termes de l'article 553 de la Loi.

Le pouvoir habilitant de l'article 568 de la Loi, par rapport à l'article 7 des règles, autorise la Couronne en conseil à édicter des règles pour mettre en vigueur les dispositions relatives aux investigations officielles et, en particulier, à la convocation d'assesseurs.

On s'est d'abord demandé si les termes «de l'avis du ministre» étaient souhaitables de façon générale et s'ils cadraient avec l'exigence impérative imposée par le paragraphe 553(2) de la Loi selon lequel les assesseurs choisis *doivent* posséder les connaissances nautiques ou techniques ou autres connaissances spéciales dans la matière faisant l'objet de l'investigation.

[Text]

I must respectfully say that conflict of interest considerations are not relevant to the point taken by the Committee. Conflict of interest would, presumably, raise the issue of bias which is properly a ground for disqualification under the rules of natural justice. The Committee's point simply resolves itself to this: first, the Committee's dislike of subjectively worded tests, although on occasion it appreciates there may be some compelling reason for their use; and, secondly, whether, given the imperative demand that a selected assessor have "nautical, engineering, or special skill in the matter", the Minister's *opinion* on the matter can have any relevance. It would only appear to be lawful to have the matter governed by the Minister's opinion if there is something in the enabling powers in section 568 of the Act, as they relate to selecting assessors, which allows the statutory objective test in section 553(2) of the Act to be turned into a question of the Minister's opinion. I must confess I have difficulty in seeing how the words of section 568 can have that effect. However, the last paragraph of your letter of 16th September last indicates that you have legal advice that section 568 can have that effect.

I do not want to see this matter drag on indefinitely, and so I write to request that you will kindly let me know what your Department's reasons are for maintaining that section 568 can allow the Governor in Council to modify the imperative language of section 553(2) of the Act.

If I may make a suggestion, it is that when the Rules are next amended the word "appointed" in the first line of section 7 be changed to "selected".

I am sorry to have to go into this matter once again, and in a manner that may seem a trifle pedantic. However, I am sure you will appreciate my position.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

May 15, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/76-317, Shipping Inquiries and Investigation Rules

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter dated January 17, 1978, addressed to my predecessor, Mr. G. A. Scott.

In response to the concern expressed in your letter over the use of the word "appointed" as the same appears in section 7(1) of the above referred to Rules instead of the word "selected", please be advised that the officers acquainted with

[Translation]

Je dois respectueusement vous signaler que les considérations de conflit d'intérêt n'intéressent pas directement le comité. Un conflit d'intérêt soulèverait présument la question de partialité qui est à juste titre un motif de disqualification en vertu des règles de la justice naturelle. Les préoccupations du comité se résument simplement à ceci: d'abord, le comité n'aime pas les tests rédigés de façon subjective, même s'il comprend qu'à l'occasion ils puissent être justifiés par la nécessité; et, deuxièmement, le comité se demande, étant donné l'exigence impérative qu'un assesseur choisi possède les connaissances nautiques ou techniques ou autres connaissances spéciales dans la matière» à quel point l'*avis* du ministre en la matière peut être pertinent. Il semblerait légal que la question soit tranchée par l'*avis* du ministre s'il y avait quelque chose dans les pouvoirs habilitants prévus à l'article 568 de la Loi, en ce qui a trait à la sélection des assessseurs, qui permet que le test objectif obligatoire prévu au paragraphe 553 (2) de la Loi se transforme en une question d'*avis* du ministre. Je dois confesser que j'ai peine à voir comment les termes de l'article 568 puissent avoir cet effet. Toutefois, d'après le dernier paragraphe de votre lettre du 16 septembre dernier, vous auriez reçu un avis juridique à l'effet contraire.

Je ne désire pas que cette affaire s'éternise et vous demande donc de bien vouloir me faire connaître les raisons qui poussent votre Ministère à soutenir que l'article 578 peut autoriser le gouverneur en conseil à modifier le libellé impératif du paragraphe 553(2) de la Loi.

Permettez-moi de vous suggérer que la prochaine fois que les règles seront modifiées, l'on substitue au terme «nommée» à la première ligne de l'article 7 celui de «choisie».

Je suis désolé d'avoir dû revenir sur cette question d'une manière qui peut vous avoir semblé un peu pédante. Toutefois je suis sûr que vous comprendrez ma position.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 15 mai 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller du Comité mixte permanent
des règlements et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-317, Règles sur les enquêtes et investigation maritime

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 17 janvier, que vous aviez adressée à M. G. A. Scott mon prédécesseur.

En réponse aux inquiétudes que vous exprimez dans votre lettre au sujet du mot «nommé» que l'on trouve au paragraphe 7(1) du règlement susmentionné à la place du mot «choisi», veuillez noter que les fonctionnaires responsables connaissant

[Texte]

the procedure used by the Minister of Transport in establishing Courts of Formal Investigation remain of the view that the word "appointed" is the correct word. In advancing your argument in favour of the word "selected", you have indicated that section 552 of the Canada Shipping Act empowers the Minister to appoint assessors with certain qualifications to a *pool of assessors*, and once appointed they become selected for the purposes of a Court of Formal Investigation pursuant to section 553(1) of the Canada Shipping Act.

Your interpretation of sections 552 and 553 of the Canada Shipping Act cannot be criticised other than the fact that a strict interpretation does not reflect the fact that the process described in your letter never worked in Canada by reason of the fact that the geographic nature of the country frequently results in shipping casualties of such differing characteristics and nature. Additionally, by reason of the requirement to establish, as occasion demands, Courts of Formal Investigation in such distant locales of the country, the appointment of assessors to a pool has been found to serve no useful purpose since an assessor whom you might wish to select from the pool might live in Vancouver but his services be required in St. John's, Newfoundland. Quite aside from the economics of the matter, persons with qualified skills are frequently difficult to locate and have, over the years, been unprepared to accept appointments which would make such demands on them. Accordingly, the provisions of the statute to which you have made reference are and always have been interpreted liberally, not only be departmental officers, but by the Courts which have, from time to time, received appeals from the Courts which have, from time to time, received appeals from the decisions of Courts of Formal Investigation or by Courts of Formal Investigation involved in re-hearings.

In flight of the foregoing, therefore, where circumstances arise and assessors are required to serve in support of a Court to be constituted by the Minister pursuant to section 548 of the Canada Shipping Act, the Maritime industry in the locale where the casualty has occurred is examined for the purposes of determining whether or not there exists in that locale persons with the appropriate skills necessary to assist the Court. Having identified such persons and determined their preparedness to serve as assessors to such a Court, *they are then appointed by the Minister pursuant to section 552 of the Canada Shipping Act* for the specific purpose of assisting the Court so constituted. The fact that their appointment may in effect continue as indicated in the statute for a nominal period of three years, operates to no one's detriment since the appointments are made for the specific purpose of a named formal investigation.

Insofar as section 568 of the Canada Shipping Act is concerned, I am advised by our legal representatives from the Department of Justice that your interpretation (to them) appears to be somewhat narrow in that no mention is made of the fact that section 568 empowers the Governor in Council to make rules much broader than the mere "summoning of assessors". The words used, I am advised, are general in nature

[Traduction]

la procédure utilisée par le ministère des Transports visant à établir les cours d'investigation formelle restent d'avis que le mot «nommé» est celui qu'il fallait employer. En faisant état de vos raisons en faveur du mot «choisi» vous avez indiqué que l'article 552 de la Loi sur la marine marchande du Canada habilite le ministre à nommer des assessseurs qui possèdent certaines qualifications à un groupe d'assesseurs et, dès qu'ils sont nommés, ils sont choisis pour former une Cour d'investigation formelle en vertu du paragraphe 553(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada.

L'interprétation que vous donnez des articles 552 et 553 de la Loi sur la marine marchande du Canada ne peut être critiquée qu'en vertu du fait qu'une interprétation *stricto sensu* ne reflète pas la réalité, à savoir que la procédure que vous décrivez dans votre lettre n'a jamais donné de résultats satisfaisants au Canada, vu que les circonstances géographiques du pays sont souvent la cause de sinistres dont les caractéristiques et la nature sont différentes. De plus, vu l'exigence de constituer, selon les circonstances, des Cours d'investigation formelle dans des endroits aussi éloignés au pays, la nomination d'assesseurs à un groupe (pool) est tenue comme étant plus utile, car l'assesseur dont on voudrait s'assurer les services pourrait habiter Vancouver et ses services requis à St. John, Terre-Neuve. Toute considération économique mise à part, il est souvent difficile de trouver des personnes qualifiées et, au cours des années, elles ne se sont pas toujours montrées disposées à accepter des nominations qui pourraient exiger autant d'elles. En conséquence, les dispositions de la Loi auxquelles vous avez fait référence sont, et ont toujours été interprétées de façon très large, non seulement par les fonctionnaires responsables, mais aussi par les tribunaux, qui, de temps en temps, ont entendu des appels des décisions rendues par les Cours d'investigation formelle ou par d'autres Cours d'investigation formelle procédant à de nouvelles audiences.

Vu les raisons que nous venons de donner, en conséquence, lorsqu'il le faut et que l'on demande aux assessseurs de constituer une cour d'investigation formelle établie par le ministre en vertu de l'article 548 de la Loi sur la marine marchande du Canada, on procède à l'examen de l'industrie maritime de l'endroit où le sinistre est survenu, afin de déterminer s'il existe des personnes dotées des aptitudes utiles et nécessaires pour aider la cour. Ces personnes identifiées et après avoir établi si elles sont aptes à remplir les fonctions d'assesseurs auprès de la Cour, *elles sont nommées par le Ministre, conformément à l'article 552 de la Loi sur la marine marchande du Canada* pour aider la Cour. Le fait que leur nomination peut se poursuivre comme cela est prévu dans la Loi, pour une période nominale de trois ans, et n'est préjudiciable à personne, car les nominations sont faites uniquement aux fins d'une investigation formelle bien déterminée.

Quant à l'article 568 de la Loi sur la marine marchande du Canada, nos conseillers juridiques au ministère de la Justice nous disent que l'interprétation que vous faites de cet article semble être quelque peu restreinte en ce sens qu'il n'apparaît nulle part que l'article 568 confère au Gouverneur en conseil un pouvoir de réglementation beaucoup plus large que celui qui consiste simplement à «assigner des assessseurs». On m'a dit

[Text]

and of sufficient scope to enable the Governor in Council to enact rules in the broadest sense for the purpose of carrying into effect the enactments contained under the head "Formal Investigations into Casualties" and relating to preliminary inquiries and formal investigations.

Accordingly, bearing in mind the practice and the practical requirements, section 7(1) of the Rules has been designed to ensure that persons appointed for the purposes of serving a *specific* Court of Formal Investigation hold the certificates and possess those special skills and knowledge deemed relevant to the subject matter under investigation. It should be mentioned that the Canadian practice and the provisions of the Canadian legislation have for many years been closely tailored to the practice and procedures found in and under the Merchant Shipping Acts and to which the Canadian practice and procedures have conformed. Indeed, the Commonwealth Merchant Shipping Agreement of 1931, to which Canada is a Party, provides for such uniformity of practice since Canadian ships and Canadian seamen were regarded as British ships and British seamen, and the courts constituted in Canada were empowered to deal with the certificates of masters, mates and other engineers licensed by other Commonwealth countries. Accordingly, in a given case, the person appointed as an assessor and his special knowledge of the practice followed in another Commonwealth country can be of some import.

On the question of Ministerial opinion, we would again take issue with your interpretation. Clearly the practice and circumstances herein described are such that the Minister's opinion as to the suitability of a particular assessor is, in our view, as apt *as the opinion* sought of the Minister under the provisions of section 566(1) of the Canada Shipping Act or in other Statutes of the Parliament of Canada:— see for example sections 5(2) and 9(2) of the Navigable Waters Protection Act, R.S.C. 1970.

I trust that the foregoing proves sufficient to satisfy your concern and to assure you that the provisions of section 7(1) and (2) of the Regulations correctly reflect the procedure and practice followed by the Minister of Transport in a not altogether perfect world.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister.

Mr. Eglington: If I could take up the invitation Mr. Robinson has extended to me, I think the reply in this instance is somewhat unusual and the Department seems to be clinging tenaciously to the retention of the phraseology "in the opinion of". Now, it becomes clear from the reply of May 15 that the two-part procedure provided for in the Shipping Act, the appointment of a pool of assessors and the selection out of that pool of assessors for a particular inquiry, has not been followed; that the procedure has been telescoped into a one-part

[Translation]

que les mots étaient employés dans le sens le plus général et d'une portée suffisante pour permettre au Gouverneur en conseil de promulguer des règlements au sens le plus large pour assurer force exécutoire aux dispositions visées à la rubrique «Investigation formelle des sinistres» et relatives aux enquêtes préliminaires et aux investigations formelles.

En conséquence, en prenant en considération la procédure et les exigences pratiques, le paragraphe 7(1) des Règles a été établi pour garantir que les personnes nommées pour faire partie d'une Cour d'investigation formelle particulière soient détentrices d'un certificat de capacité et disposent des aptitudes et des connaissances spéciales concernant l'affaire qui fait l'objet d'une investigation. A cela, il convient de mentionner que, depuis de nombreuses années, la procédure canadienne et les dispositions de la Loi au Canada ont façonné la pratique et les procédures en vigueur que l'on trouve dans les différentes lois sur la marine marchande auxquelles s'est rallié le Canada. En effet, le Commonwealth Merchant Shipping Agreement de 1931 auquel le Canada adhère, prévoit une uniformité de procédure, étant donné que les navires et les marins canadiens sont considérés comme des navires et des marins britanniques et que les cours constituées au Canada sont habilitées à se prononcer sur les certificats de capacité de capitaine, de marin et d'ingénieur délivrés par les autres pays du Commonwealth. En conséquence, dans certains cas particuliers, la personne qui sera nommée au poste d'assesseur dotée de connaissances spéciales de la procédure suivies dans un autre pays du Commonwealth, pourra jouer un rôle important.

En ce qui concerne la question portant sur l'opinion du ministre, là encore nous trouvons à redire à votre interprétation. De toute évidence, la procédure et les circonstances que nous venons de décrire font que l'opinion du ministre sur les qualifications d'un assesseur en particulier est, selon nous, aussi valable que *celle* que l'on veut obtenir du ministre, en vertu du paragraphe 566(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada ou d'autres lois du Parlement du Canada: —voir par exemple les paragraphes 5(2) et 9(2) de la Loi sur la protection des eaux navigables, S.R.C. 1970.

j'espère que les explications susmentionnées sont suffisantes et répondent à vos questions et qu'elles contribueront à vous assurer que les dispositions des paragraphes 7(1) et 7(2) des Règles reflètent fidèlement la procédure et la pratique suivies par le ministre des Transports dans des circonstances qui parfois sont loin d'être parfaites.

Je vous prie de recevoir, monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

S.D. Cameron
Sous-ministre adjoint en chef.

M. Eglington: Si je puis accepter l'invitation de M. Robinson, je crois que dans ce cas la réponse est quelque peu inhabituelle et le ministère semble tenir de façon tenace au terme «de l'avis du». Dans la réponse du 15 mai il devient clair que la procédure en deux étapes stipulée dans la Loi sur la marine marchande du Canada, la nomination d'un groupe d'assesseurs et la sélection de ce groupe d'assesseurs pour une enquête, n'a pas été suivie; et cette procédure a été "télescopée" en un arrangement unique où le ministre choisit l'asses-

[Texte]

arrangement where the Minister chooses the actual assessor to sit on the court. And, of course, the obvious solution to some of these problems is to amend the Act. If the procedure laid down in the Act is impracticable, of course, with problems of geography and different natures of shipping in different parts of the country, then obviously the Act needs to be altered and not left in an unsatisfactory state decade after decade.

• 1155

Mr. Cameron makes it clear that what is actually done is to operate under Section 552 of the act. In the middle paragraph on page 2 we read:

Having identified such persons and determined their preparedness to serve as assessors to such a Court, they are then appointed by the Minister pursuant to Section 552 of the Canada Shipping Act . . .

So regulation 7(1)(c), which the Committee objected to in the first place, and which reads:

. . . a person may be appointed . . . if he
(c) possesses, in the opinion of the Minister, special skill or knowledge in the matter to be investigated.

is, on Mr. Cameron's own admission, the operation of Section 552 of the act. Section 552 of the act makes a blanket mandatory requirement that the assessors who may be appointed by the Minister have nautical engineering or other special skill or knowledge for the purpose of assisting such courts in holding formal investigations. The Minister's opinion does not enter into it. The act is explicit that the people to be appointed do have the subjective matter, the nautical engineering or other special skill or knowledge. So in the light of the department's admission that they are acting under Section 552, it is even more peculiar that they insist on retaining the Minister's opinion which really can have nothing to do with it. One suspects that what they are attempting to do is to retain to themselves a discretion which could never be challenged by somebody who wanted to upset the jurisdiction of one of these courts of investigation.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Which is precisely the sort of thing we have objected to again and again.

Mr. Eglington: That is correct. Now in the second last paragraph of the letter Mr. Cameron refers us to Section 566(1) of the Canada Shipping Act and sections of the Navigable Waters Protection Act in which Parliament has given to the Minister the power to do things where, in his opinion, states certain of affairs exist. Well, we are not dealing with the statute, we are dealing with the regulations, I may underline, and in this case we are dealing with a regulation which on their own admission is implementing Section 552 of the act, and which makes no reference whatsoever to the Minister's opinion. So I myself think that the department should be informed that the Committee still thinks that the words "in the opinion of the Minister" should be deleted.

[Traduction]

seur devant siéger sur le tribunal. La solution évidente à certains de ces problèmes est de modifier la loi. Si la procédure établie dans la loi est inapplicable, avec les problèmes géographiques et les diverses caractéristiques du transport maritime dans les différentes parties du pays, il est alors évident qu'il faut modifier la loi et ne pas la laisser telle quelle, décennie après décennie.

M. Cameron précise bien qu'en réalité, on fonctionne aux termes de l'article 552 de la loi. Au milieu du deuxième paragraphe de la page 2, je lis ce qui suit:

Ces personnes identifiées, et après avoir établi si elles sont aptes à remplir les fonctions d'assesseurs auprès de la Cour, elles sont nommées par le Ministre, conformément à l'article 552 de la Loi sur la marine marchande du Canada . . .

Le règlement 7(1)c), auquel le Comité s'était opposé dès l'abord, et qui se lit comme suit:

. . . une personne peut être nommée assesseur si elle . . .
c) possède, de l'avis du ministre, des aptitudes et des connaissances spéciales concernant l'affaire faisant l'objet d'une investigation.

est donc, de l'aveu même de M. Cameron, le règlement d'application de l'article 552 de la loi. Or, l'article 552 de la loi exige sans ambages que les assesseurs éventuellement nommés par le ministre aient de connaissances en génie maritime ou d'autres aptitudes ou connaissances spéciales permettant d'aider les tribunaux à effectuer leurs enquêtes officielles. L'opinion du ministre n'a rien à y voir. La loi explique clairement que les personnes nommées doivent avoir des connaissances en la matière, qu'il s'agisse de génie maritime ou de toutes autres aptitudes ou connaissances. Donc, du fait même que le ministre reconnaît qu'il agit aux termes de l'article 552, il est encore plus étrange qu'il insiste pour prendre en ligne de compte l'opinion du ministre qui, en réalité, n'a rien à y voir. L'on peut soupçonner que le ministère essaie de se pourvoir d'une liberté qui ne pourrait jamais être mise en doute par quiconque voudrait s'en prendre à la compétence d'un de ces tribunaux d'investigation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce qui est précisément ce à quoi nous nous sommes opposés à maintes reprises.

M. Eglington: C'est exact. D'autre part, à l'avant-dernier paragraphe de sa lettre, M. Cameron nous renvoie au paragraphe 556(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada et à divers paragraphes de la Loi sur la protection des eaux navigables, paragraphes où, selon lui, le Parlement a donné au ministre le pouvoir d'agir dans certaines circonstances. Or, j'aimerais souligner que ce n'est pas de la loi mais bien des règlements que nous nous occupons et, dans ce cas-ci, nous nous occupons des règlements qui, de l'aveu même du ministre, servent à appliquer l'article 552 de la loi et ne traitent d'aucune manière de l'opinion du ministre. J'estime donc, quant à moi, que le Comité pense toujours que les mots «de l'avis du ministre» devraient être supprimés.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And that we disagree with the views expressed by the Deputy Minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Most decidedly, I should say.

Mr. Robinson: I think this should go back to them for further consideration and further response. But I would assume that counsel is satisfied with the first part of Mr. Cameron's letter, page 1 of his letter anyway, with regard to using the term "appointed."

Mr. Eglington: I am satisfied to the extent, Mr. Robinson, that he has explained what they are doing under regulation 7(1)(c). Reading the act would indicate that they were doing something else because they have telescoped the procedure. It is the act that needs changing. They are not following the procedure that the act lays down.

Mr. Robinson: All right. If this is the procedure they are going to adopt, and in fact have been using in practice, then we could make the recommendation that they change the act accordingly.

Mrs. Holt: I suspect, too, there is a certain amount intransigence in this department, which we have run into before, that even if you were right they would not change it. I think that is probably always the danger. But I have a little difficulty with knowing whether I want the officials or the Minister to have the right to patronage—you know, making those decisions of who is going to do what. They have already decided this one.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There may be a little lack of flexibility in both sources.

Senator Godfrey: Has that been your experience with this particular department?

Mr. Eglington: Well, I would say . . .

Senator Godfrey: I just do not want you to be switching statements . . .

Mr. Eglington: No, no.

Senator Godfrey: . . . and putting things on the record unless they are true.

Mrs. Holt: We have had experiences in the west where an official of this department announced that they had made a decision about Northland Navigation. They announced it and then said that they were holding the public meeting. They had made up their minds but they were holding the public meeting to get the members of Parliament off their backs, but the decision had been made.

Mr. Eglington: Insofar as replies to this Committee are concerned, before the new procedure was implemented of corresponding with the Senior Assistant Deputy Minister, I think one could have characterized the Department of Transport as fairly difficult to deal with, with the exception of civil aviation where Mr. Shields has always been very co-operative. But under the new procedure I do not think it would be accurate to say that the department is being intransigent.

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Et que nous sommes en désaccord avec les opinions exprimées par le sous-ministre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Absolument.

M. Robinson: Je pense que cela devrait être renvoyé au ministère pour qu'il réexamine la situation et nous réponde de nouveau. Je suppose toutefois que notre conseiller s'estime satisfait de la première partie de la lettre de M. Cameron, ou de la première page de sa lettre, en ce qui concerne l'utilisation du mot « nommé ».

M. Eglington: Monsieur Robinson, je m'estime satisfait dans la mesure où l'on nous explique comment fonctionne le règlement 7(1)(c). Toutefois, en lisant la loi, on a l'impression que la procédure est différente, parce qu'elle a été téléscopée. C'est la loi qui a besoin d'être modifiée. Le ministère ne suit pas la procédure établie par la loi.

M. Robinson: Très bien. Si c'est la procédure que le ministère compte adopter et qu'en pratique il utilise de toute façon, nous pourrions recommander que la loi soit modifiée en conséquence.

Mme Holt: Je soupçonne également qu'il y a une certaine intransigence au sein de ce ministère, intransigence à laquelle nous nous sommes heurtés auparavant, et qui pousse son personnel à ne rien modifier, même s'il sait que nous avons raison. Je crois que c'est probablement là le risque que l'on prend toujours. J'éprouve toutefois une certaine difficulté à savoir s'il vaut mieux que ce soit les hauts fonctionnaires ou le ministre qui ait le droit au patronage—autrement dit, à la prise de décisions quant à l'affectation des responsabilités. Dans ce cas-ci, la décision est déjà prise.

Le coprésident (M. Baldwin): Il y a peut-être manque de souplesse des deux côtés.

Le sénateur Godfrey: Est-ce que c'est ce qui se produit d'habitude avec ce ministère en particulier?

M. Eglington: Eh bien, je trouve . . .

Le sénateur Godfrey: Je ne veux simplement pas que vous changiez de déclaration . . .

M. Eglington: Non, non.

Le sénateur Godfrey: . . . et que vous teniez des propos qui ne sont pas véridiques.

Mme Holt: Il est arrivé, dans l'Ouest, qu'un fonctionnaire de ce ministère ait annoncé que le ministère avait pris des décisions au sujet de Northland Navigation. Cette décision a été annoncée, et le ministère a ensuite déclaré qu'il tenait une audience publique. Autrement dit, la décision avait déjà été prise, mais l'on tenait une réunion publique afin de satisfaire les parlementaires.

M. Eglington: En ce qui concerne les réponses au Comité, avant que nous n'ayons pris l'habitude de correspondre avec le sous-ministre adjoint supérieur, je pense qu'on aurait pu dire qu'il était difficile de traiter avec le ministère des Transports, exception faite des questions relatives à l'aviation civile, pour lesquelles M. Shields a toujours fait preuve de beaucoup d'esprit de collaboration. Toutefois, maintenant que la nou-

[Texte]

• 1200

Mrs. Holt: That is good news.

Mr. Eglington: They may not be quite as willing as, perhaps, the Customs or the Department of Agriculture, but . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are gentling them for you.

Mr. Robinson: Then hopefully we will get a response.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Next, SOR/77-841, Nova Scotia Shellfishing Order No. 1, 1977, before the Committee April 6, 1978. It looks to me as if this had been satisfactorily dealt with. Has it?

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is not necessary to print anything, is it?

Mr. Robinson: It seems to me they realize they make mistakes. I am just assuming they correct them.

Miss Mayrand: Yes. Also, it leaves a shellfishing order that is closing. Orders are made quite regularly and they apply every season, so in fact they assure us that they will make sure such mistakes are not repeated.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is no need to print this then, is there?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We can go on then to what I think is a minor victory, shall I say, for our counsel and myself, and, retrospectively, for Sir John A. Macdonald. SOR/77-638, Prince Edward Island Fishery regulations amendment. We jibbed—at least Mr. Eglington and I did—at the American spelling of the word “centre”, and the responsible authorities have donned a white sheet and promised to amend their ways.

The next one after that, the Steamship Machinery Construction Order amendment, SOR/77-754, which was before the Committee on February 23, 1978. Here we have letters of February 23, 1978, to Mr. Cameron from Mr. Eglington, and a reply from Mr. Cameron on April 25. I do not recall whether this is satisfactory or not.

February 23, 1978

S.D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport
OTTAWA

Re: SOR/77-754, Steamship Machinery Construction Order, amendment

[Traduction]

velle procédure est appliquée, je ne pense pas que l'on puisse dire que le ministère est intransigeant.

Mme Holt: Tant mieux.

M. Eglington: Il ne collabore peut-être pas autant que le ministère des Douanes ou le ministère de l'Agriculture, mais . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Nous sommes en train de l'amadouer pour vous faire plaisir.

M. Robinson: Ensuite, espérons-le, nous obtiendrons une réponse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant au DORS/77-841, Décret d'interdiction de la pêche aux mollusques (Nouvelle-Écosse) (No 1), soumis au Comité le 6 avril 1978. Il semble que cela a été réglé de manière satisfaisante. N'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'est donc pas nécessaire d'imprimer quoi que ce soit?

M. Robinson: Il me semble qu'ils se rendent compte de leurs erreurs. Je suppose simplement qu'ils les corrigeront.

Mlle Mayrand: Oui. En outre, cela a trait à un décret d'interdiction de la pêche aux mollusques dont la durée se termine. Ces décrets sont émis régulièrement et s'appliquent à une saison en particulier. Je suppose donc qu'ils nous assurent que ces erreurs ne se répéteront pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'est donc pas besoin d'imprimer cela?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pouvons donc passer à ce que je considère être une petite victoire, pour ainsi dire, que notre conseiller et moi-même ainsi que, en rétrospective, sir John A. Macdonald avons remporté. Il s'agit du DORS/77-638, Règlement de pêche du l'Île du Prince-Édouard, modification. Nous avons sursauté—du moins M. Eglington et moi avons sursauté—à la vue de l'orthographe américaine du mot «centre», et les autorités responsables, se voilant la face, ont promis de s'amender.

Ensuite, nous passons au DORS/77-754, Ordonnance sur la construction des machines des navires à vapeur, modification, soumis au Comité le 23 février 1978. Nous avons ici une lettre du 23 février 1978 adressée par M. Eglington à M. Cameron, et une réponse de M. Cameron, datée du 25 avril. Je ne sais plus si cela est jugé satisfaisant ou pas.

Le 23 février 1978

Monsieur S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal
Ministère des transports
Ottawa

Objet: DORS/77-754, Ordonnance sur la construction des machines à vapeur—Modification

[Text]

Dear Mr. Cameron:

The above amendment was considered by the Committee this morning.

The Committee wishes to be assured that the Rules for Building and Classing Steel Vessels referred to in the new subsection 3(1) of the Order are fixed and certain and not as amended or altered from time to time by the United States authorities.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton

April 25, 1978

Mr. G.C. Eglinton,
Counsel,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments,
C/O The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-754, Steamship Machinery Construction
Order, amendment

Dear Mr. Eglinton:

I refer to your letter dated February 23, 1978.

The Rules for Building and Classing Steel Vessels issued by the American Bureau of Shipping are normally amended or altered every year by the Bureau to keep abreast of changing technology. We examine all changes to these Rules and there has been no change in substance to the above Construction Order since it was passed in 1967. It is Section 19 of the Steamship Machinery Construction Regulations and Classing Steel Vessels issued by the American Bureau of Shipping and the Rules and Regulations for the Construction and Classification of ships issued by Lloyd's Register of Shipping.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister.

Mr. Robinson: That is just my question. I was going to ask counsel if the answer satisfies the query that has been made.

Mr. Eglinton: The answer to that will have to be given by the Committee. The Committee has consistently maintained that external rules should not be incorporated in regulations in such a way that they can be varied without the regulation-making authority making a conscious decision as to whether the varied rule will apply or not.

[Translation]

Monsieur,

Le Comité a étudié ce matin l'ordonnance susmentionnée.

Le Comité désire avoir l'assurance que les Règles sur la construction et le classement des navires en acier, auxquelles on fait allusion au nouveau paragraphe 3(1) de l'Ordonnance, sont fixes et permanentes et qu'elles ne sont pas modifiées de temps à autres par les autorités américaines.

Veuillez agréer, monsieur Cameron, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglinton

Le 25 avril 1978

Monsieur G. C. Eglinton
Conseiller
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires du
Sénat et de la Chambre des communes
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-754, Ordonnance sur la construction
des machines des navires à vapeur—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre datée du 23 février 1978.

Les Règles sur la construction et le classement des navires en acier, émises par l'American Bureau of Shipping, sont habituellement modifiées chaque année par le Bureau qui suit ainsi les progrès techniques dans ce domaine. Nous avons étudié toutes les modifications apportées à ces Règles et nous avons constaté que l'ordonnance susmentionnée n'avait à peu près pas été modifiée depuis son adoption en 1967. C'est l'article 19 des Règlements sur la construction des machines des navires à vapeur qui renvoie aux Règles sur la construction et le classement des navires en acier publiées par l'American Bureau of Shipping et aux Règles et Règlements sur la construction et le classement des navires émis par le registrateur des navires marchands (Lloyd's).

Veuillez agréer, monsieur Eglinton, l'expression de mes salutations distinguées.

S. D. Cameron
Sous-ministre adjoint principal.

M. Robinson: C'est précisément la question que j'allais poser. J'allais demander au conseiller si l'on répond adéquatement à la question posée.

M. Eglinton: C'est le comité qui devra décider de cela. En effet, ce dernier a toujours maintenu que les règlements ne devraient pas se fonder sur des règles externes qui peuvent être modifiées sans que l'autorité responsable décide en connaissance de cause de leur application.

[Texte]

Now it is obvious from the letter we received, which refers to Section 19 of the Steamship Machinery Construction Regulations, and which I hope is attached to your bundle, that the rules both of Lloyd's Register of Shipping and of the American Bureau of Shipping are those issued from time to time by those bodies, so that what is incorporated is a variable rule. The practical reason for adopting the rules of Lloyd' and the American Bureau of Shipping, as they apply from time to time, are very compelling, but I think the view which the Committee has formed in the past and which was supported by Sir Robert Speed is that, if it is desired to incorporate external rules on a variable basis, the statute should so provide, and that the regulation-making process should not be used to do it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I quite agree. They have not adopted that. They have said "We are watching it and there has been no change", which is all right in practice; but the principle we asserted remains unsatisfied.

Miss Mayrand: Senator Lafond asked me, before he left, to point out the different style of drafting letters in English and French—like "Yours sincerely"; how it comes out in the French. He just wanted me to mention to Senator Forsey how it takes a whole two lines to say "Yours sincerely" in French.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Precisely. This is a case where, when you are translating, you put it into the proper form in the other language. If it were in Spanish I believe it would have to be "I kiss Your Excellency's hand", or something of that kind.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think we should still say that the principle we asserted has not been dealt with.

The Joint Chairman (Senator Forsey): And that we feel that if this is to be done, it should be dealt with in the statute.

Senator Godfrey: I think we could point out, as you have, that we recognize that the reasons are compelling that it should be. We have no objection to that. It is just that it should be authorized by statute.

Mr. Eglington: It is worth while making the point, because the maritime code is wending its way through the drafting stage and the enacting stage, and these things can be put in if enough pressure is brought to bear.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We will have to watch that when it comes up—assuming that we are still in existence.

Senator Godfrey: I am not going to assume that.

• 1205

The Joint Chairman (Senator Forsey): The next one is SOR/78-232—Employment Tax Credit Program Regulations. Here we have counsel drawing our attention to one of these discrepancies between the English and French versions. I suppose all we need to do is get counsel to draw the discrepancy to the attention of the people concerned.

[Traduction]

La lettre que nous avons reçue, et qui se réfère à l'article 19 des règlements sur la constructin des machines des navires à vapeur, règlements qui, je l'espère, sont annexés à vos documents, montre bien que ce sont tant les règles du registraire des navires marchands de LLOYD's que celles de l'*American Bureau of Shipping* qui sont appliquées. Or, ces règles sont émises de temps à autres par ces organismes, ce qui revient à dire que les règles appliquées sont variables. Les raisons pratiques d'adoption des règles variables de LLOYD's et de l'*American Bureau of Shipping* sont très évidentes. Toutefois, le comité avait déjà trouvé, opinion appuyée par Sir Robert Speed, que si l'on veut appliquer des règles extérieures variables, il faut que cela soit prévu dans la Loi, et non que l'on se serve du processus d'établissement des règlements pour y parvenir.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suis d'accord. Cela n'a pas été adopté. Ils nous disent: «Nous surveillons la situation, et il n'y a eu aucune modification». En pratique, cela va bien; mais le principe que nous avons établi reste négligé.

Mlle Mayrand: Le sénateur Lafond m'a demandé, avant de nous quitter, de signaler la différence de formulation entre l'anglais et le français. Que l'on songe, par exemple, à la manière dont *Yours sincerely* est traduit en français. Il voulait simplement que je mentionne au sénateur Forsey qu'il faut deux lignes pour dire *Yours sincerely* en français.

Le coprésident (sénateur Forsey): Précisément. Dans ce cas-ci, si l'on traduit, il faut utiliser la formule correcte dans l'autre langue. Si cela était exprimé en espagnol, je pense que l'on dirait «J'embrasse la main de votre Excellence», ou à peu près.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense que nous devrions quand même dire que le principe que nous avons établi n'a pas été respecté.

Le coprésident (sénateur Forsey): Et que nous trouvons que, pour que cela se fasse, cette disposition devrait figurer dans la loi.

Le sénateur Godfrey: Nous pourrions peut-être signaler, comme vous l'avez fait, que nous reconnaissons le bien-fondé du recours à ces règles. Nous ne nous y opposons pas. Il faudrait simplement que cela soit autorisé par la loi.

M. Eglington: Il est utile de le préciser, parce que le Code maritime est en train d'être rédigé et préparé, et que ces choses peuvent y figurer si des pressions suffisantes sont exercées.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous devons surveiller la sortie de ce document, en temps et lieu, en supposant que nous soyons toujours vivant.

Le sénateur Godfrey: Je refuse de le supposer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le règlement est le DORS/78-232, Règlement du programme de crédit d'impôt à l'emploi. Notre conseiller porte à notre attention, dans ce cas-ci, une divergence entre les versions anglaise et française. Je suppose qu'il suffirait de demander au conseiller de porter cette divergence à l'attention des personnes concernées.

[Text]

Mr. Robinson: It has not been taken care of already. Is that right?

Miss Mayrand: No.

Mr. Robinson: The Joint Chairman is right then. We should bring it to their attention.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It has not been brought to their attention yet. Has it?

Miss Mayrand: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It should be. We do not need to print this. Do we?

Miss Mayrand: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Next is SOR/78-375—Canadian Textile Goods Exported Drawback Regulations, amendment. Here apparently we have what we want and we can chalk up another victory.

Mr. Robinson: Our suggestions have been implemented there.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There is no need to print it.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think it would be worthwhile printing that short comment.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, very well.

Mr. Eglington: It will sort of mark the spot for anyone who might read the regulations in the department. We have the same sort of running fight with several other departments, so the customs are always very helpful.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then by all means let us print the comment.

SOR/78-375

CANADIAN TEXTILE GOODS EXPORTED DRAWBACK REGULATIONS, AMENDMENT

Customs Act

Excise Tax Act

P.C. 1978-1313

This amendment reflects the action promised by Mr. Connell by letter of September 30, 1977 (before the Committee December 15, 1977). The list of classes of fibres which lies at the base of the Regulations has been specified in a new Schedule II; the evidence that is required and will be accepted has been specified and a separate provision has been made for "waiver" by substitution in hard cases.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now we come to SOR/78-1—Lobster Fishery Regulations, amendment.

This reminds me, Miss Mayrand, of "La parade des petits numéros" in the days of Mr. Duplessis when all the high members of the government had low licence numbers. When there was an official occasion all the cars went by with these low licence numbers and they used to say "La parade des petits numéros." Anyway, this is a "petit numéro", SOR/78-1, Lobster Fishery Regulations, amendment. Here there is appar-

[Translation]

M. Robinson: Cela n'a pas encore été réglé. N'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Non.

M. Robinson: Le coprésident a donc raison. Nous devrions porter cela à leur attention.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela n'a pas encore été porté à leur attention, n'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il faudrait que cela se fasse. Nous n'avons pas besoin d'imprimer cela?

Mlle Mayrand: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons au DORS/78-375, Règlement sur les drawbacks relatifs aux produits textiles canadiens exportés, modification. Dans ce cas-ci, il semble que nous ayons ce que nous voulions, et que nous pouvons crier victoire.

M. Robinson: Nos propositions ont été appliquées dans ce cas-ci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il est inutile d'imprimer cela.

M. Eglington: Monsieur le président, je pense qu'il serait utile d'imprimer cette brève observation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah, très bien.

M. Eglington: Cela sera utile à quiconque se tient au courant des règlements, au ministère. Nous avons des problèmes semblables avec plusieurs autres ministères; le ministère des Douanes nous est donc toujours très utile.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, bien sûr, imprimons ce commentaire.

DORS/78-375

RÈGLEMENT SUR LES DRAWBACKS RELATIFS AUX PRODUITS TEXTILES CANADIENS EXPORTÉS—MODIFICATION

Loi sur les douanes

Loi sur la taxe d'accise

C.P. 1978-1313

La présente modification reflète les dispositions promises par M. Connell dans sa lettre du 30 septembre 1977 (devant le comité le 15 décembre 1977). La liste des catégories de fibres qui sont à la base du règlement a été spécifiée dans une nouvelle annexe II. La preuve qui est exigée et qui sera acceptée a été spécifiée et une disposition distincte a été établie pour la «renonciation» par remplacement dans les cas difficiles.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons maintenant au DORS/78-1, Règlement de pêche du homard, modification.

Mademoiselle Mayrand, cela me rappelle «la parade des petits numéros», à l'époque de M. Duplessis. A cette époque, tous les membres du gouvernement ayant un rang élevé avaient des plaques d'immatriculation portant un petit numéro. Chaque fois qu'il y avait une réception officielle, toutes ces autos défilaient, affichant leurs petits numéros, et l'on parlait d'eux en disant: «la parade des petits numéros».

[Texte]

ently simply a typographical error in the French version. Is there not?

Miss Mayrand: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is it worse than that?

Miss Mayrand: It is more than that, in the sense that they have drafted—if you look at Section 11(i) it is incredibly simple as opposed to the English version.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, of course.

Miss Mayrand: It is just that they missed a word, and it makes it very important there for someone who is prevented from fishing somewhere else, while in fact it should be fishing for lobster.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is not intentional.

Miss Mayrand: Oh, no.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is a simple omission.

Miss Mayrand: It is simply an omission.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should we print this comment? I think we should because it draws attention to the clear and simplified drafting in French in contrast with the laboured and prolonged and, I should think, needlessly detailed concoction we have in English. So I venture to suggest we print this comment. The matter will be drawn to the attention of the authority concerned, of course.

Mr. Robinson: That is about inserting the word that was omitted.

Miss Mayrand: Yes.

SOR/78-1
LOBSTER FISHERIES REGULATIONS, AMENDMENT
Fisheries Act
P.C. 1977-3473

Section 11.1

The French version of this new section is a good example of clear and simplified drafting. Unfortunately one important word has been omitted. In the third line it should read “de pêcher le homard”. As it now stands the lobster licensee seems to be prevented from fishing for any other types of fish. The English version prohibits the fishing for lobster in another geographical area, or during another period or for a quantity other than those specified in the licence.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Next is SOR/78-218—Pilot Ladder Regulations. Here we have a brief comment from counsel. Again, this is this business of discretion and so forth. I think this should be printed, and I suspect that we will conclude that it ought to be drawn to the attention of the authority concerned.

[Traduction]

Bref, nous voici face à un «petit numéro», le DORS/78-1, Règlement de pêche du homard, modification. Il s'agit vraisemblablement d'une simple erreur typographique dans la version française. N'est-ce pas?

Mlle Mayrand: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est pire que cela?

Mlle Mayrand: C'est plus que cela; l'article 11(i) est rédigé de manière extrêmement simple, par comparaison à la version anglaise.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, bien sûr.

Mlle Mayrand: On a toutefois oublié un mot, mot très important, puisqu'on empêche certaines personnes d'aller pêcher ailleurs, alors qu'en fait, il s'agit de les empêcher de pêcher du homard ailleurs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela n'est pas intentionnel.

Mlle Mayrand: Oh, non.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est une simple omission.

Mlle Mayrand: C'est simplement une omission.

Le coprésident (sénateur Forsey): Devrions-nous imprimer cette observation? Je pense que oui, car cela attire l'attention sur la rédaction claire et simple de la version française, par opposition à la formule laborieuse, démesurée et bien trop détaillée de la version anglaise. Je propose donc que nous imprimions cette observation. En outre, bien sûr, la question sera portée à l'attention des autorités concernées.

M. Robinson: Au sujet de l'insertion du mot omis.

Mlle Mayrand: Oui.

DORS/78-1
RÈGLEMENT DE PÊCHE DU HOMARD—Modification
Loi sur les pêcheries
C.P. 1977-3473

Article 11.1

La version française de ce nouvel article est un bon exemple de rédaction claire et simplifiée. On a malheureusement omis un mot important. À la troisième ligne, on aurait dû écrire «de pêcher le homard». Dans sa forme actuelle, le règlement semble empêcher le titulaire d'un permis d'exploitant de homarderie de pêcher d'autres espèces de poissons. La version anglaise interdit de pêcher le homard ailleurs, à une autre période et pour une quantité autre que ce qui est précisé sur le permis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous passons au règlement DORS/78-218, Règlement sur les échelles de pilote et le hissage des pilotes. Dans ce cas-ci, le conseiller nous fournit une brève observation. La question de la discrétion revient sur le tapis. Je pense que cela devrait être imprimé, et je soupçonne que nous concluons que cela doit être porté à l'attention de l'autorité concernée.

[Text]

Mr. Eglington: I can report, Mr. Chairman, that exactly the same point arose under the Great Lakes Sewage Pollution Prevention Regulations, and a reply came in late last week to the effect that the department is prepared to get rid of the subjective tests and use the word "where". So it is exactly the same point and I can draw it to their attention.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But this department has not . . .

Mr. Eglington: Yes, it is the same department.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I see. Well, then, it is really just a matter of saying . . .

Mr. Eglington: Connect it up.

The Joint Chairman (Senator Forsey): You have already said you will deal with this. Please note that it needs to be dealt with here also.

We do not need to print this.

Mr. Eglington: No.

Mr. Robinson: There is one thing in counsel's comment. If we are not going to print it, it does not matter. But the first line I did not understand where it said:

. . . provision which seems to be being used frequently . . .
What do we mean by "be being"? Something is missing.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps it is a translation from Irish gaelic where, I believe, they have a special tense, we do not be going to . . . something or other. I did not know that Mr. Eglington had Irish ancestors and is presenting us with literal translations of the Irish, but possibly I was insufficiently informed.

Mr. Eglington: Completely. Insufficiently informed is the first premise of that, sir.

It still seems to me to be correct. However . . .

• 1210

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is all right to have . . .

Mr. Robinson: I find it a bit strange.

Mrs. Holt: Well, if that is your greatest error, from what I have seen I think it is just magnificent.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am afraid I am in a mischievous mood this morning and introducing an unseemly levity into the proceedings.

Mrs. Holt: It has got to get some lightness, does it not?

The Joint Chairman (Senator Forsey): We do not need to print this thing, do we?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now then, the next one is SOR/78-264—Egg Regulations, amendment, Agricultural Standards Inspectors Regulations. Here we have comments from counsel. It might be worth inquiring why the requirements . . .

[Translation]

M. Eglington: J'aimerais signaler, monsieur le président, que la même question a été soulevée en ce qui concerne les règlements sur la prévention de la pollution des Grands lacs par les eaux d'égout, et que la semaine dernière, le ministère nous a répondu qu'il est prêt à abandonner les tests subjectifs et à se servir du mot «où». La situation est donc exactement la même, et je peux porter cela à leur attention.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais ce ministère n'a pas . . .

M. Eglington: Oui, c'est le même ministère.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ah, je vois. Dans ce cas, il suffit de dire . . .

M. Eglington: Il suffit de relier les deux.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous avez déjà dit que vous vous occuperiez de cette question. Veuillez noter que vous devez vous en occuper à cet égard également.

Nous n'avons pas besoin d'imprimer cela.

M. Eglington: Non.

M. Robinson: Il y a une chose dans les observations du conseiller. Si nous n'allons pas les imprimer, peu importe. Mais je ne comprends pas la première ligne, dans la version anglaise:

. . . provision which seems to be being used frequently . . .
Qu'entendons-nous par «be being»? Il y a quelque chose qui manque.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est peut-être une traduction du gaélique irlandais où, si je ne m'abuse, il y a un temps spécial qui permet de dire: «we do not be going . . .» J'ignorais que M. Eglington avait des ancêtres irlandais et qu'il nous présenterait une traduction littérale du gaélique, mais je manquais peut-être de renseignements.

M. Eglington: Tout à fait. Le manque de renseignements n'est qu'un premier aspect de la chose, monsieur.

Cela me semble quand même exact. Toutefois . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que c'est tout ce que j'avais . . .

M. Robinson: Ça semble un peu étrange.

Mme Holt: Eh bien, si c'est là la plus grave de vos erreurs, c'est tout simplement magnifique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis vraiment d'humeur malicieuse ce matin, et j'ai bien peur d'introduire dans nos délibérations une légèreté fort déplacée.

Mme Holt: Une légèreté qui est peut-être nécessaire, n'est-ce pas?

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela n'a pas besoin d'être imprimé, n'est-ce pas?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Eh bien, nous passons maintenant au DORS/78-264, Règlements sur les œufs—modification, Règlement des normes agricoles (inspecteurs). Nous avons pas observations de notre conseiller juridique. Peut-être faudrait-il demander pourquoi les exigences . . .

[Texte]

Mr. Robinson: Yes. What is counsel's concern in . . . ?

Mr. Eglington: Well, it simply is the inspector that comes from the Department of Agriculture has to produce his identification which has to show his name, appointment, designation, signature and photograph and there is not the same requirement for the inspector from the Department of Consumer and Corporate Affairs. It is much easier for someone to impersonate that inspector to begin, as well it is much easier for that inspector to abuse his authority.

Mr. Robinson: So?

Mr. Eglington: The same requirement should surely be required of both sets of inspectors.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we should print this and draw it to the attention of the authority concerned.

Mr. Robinson: We should also ask the department why they have been following this procedure.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Anything else?

Mr. Robinson: No.

SOR/78-264

EGG REGULATIONS, AMENDMENT

AGRICULTURAL STANDARDS INSPECTORS REGULATIONS

Canada Agricultural Products Standards Act

P.C. 1978-746

1. The enabling authority rests on Sections 8 and 9(2) of the Act.

8. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and *for prescribing anything that by this Act is required to be prescribed.*

9. . . .

(2) An inspector shall be furnished with a *prescribed certificate* of his appointment or designation and on entering any place under subsection (1) shall, if so required produce the certificate to the person in charge thereof.

2. It might be worth enquiring as to why the requirements (a), (b) and (c) of Section 2(b) of the Regulations are not repeated for inspectors serving in the Department of Consumer and Corporate Affairs.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we have something called "Customs and Excise Memorandum D51-22-12, File 86550 GE 28-85" and we have a comment from counsel here and then a letter from counsel to Mr. Connell, April 26, 1978 and a reply from Mr. Connell, May 24, 1978. I think possibly we ought to print this, ought we not, in view of the reference to the magic formula, our old friend?

[Traduction]

M. Robinson: Oui. Pourquoi le conseiller s'inquiète-t-il de . . . ?

M. Eglington: Eh bien, l'inspecteur du ministère de l'Agriculture doit produire une pièce d'identité qui porte son nom, sa nomination, le titre de son poste, sa signature, ainsi qu'une photographie, alors que son collègue, l'inspecteur du ministère de la Consommation et des Corporations, n'est pas dans la même obligation. Pour commencer, il est beaucoup plus facile de se faire passer pour cet inspecteur, et d'un autre côté, il est beaucoup plus facile pour cet inspecteur d'abuser de son pouvoir.

M. Robinson: Alors?

M. Eglington: Il semble logique d'exiger la même chose dans les deux cas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que nous allons imprimer ces documents et attirer l'attention des autorités concernées sur ce point.

M. Robinson: Il faut également demander au ministère pourquoi cette procédure a été suivie.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Autre chose?

M. Robinson: Non.

DORS/78-264

RÈGLEMENTS SUR LES ŒUFS—MODIFICATION

RÈGLEMENT DES NORMES AGRICOLES (INSPECTEURS)

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada

C.P. 1978-746

1. L'autorité habilitante se trouve aux articles 8 et 9(2) de la Loi.

8. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements pour la réalisation des fins et l'exécution de la présente loi ainsi que pour prescrire tout ce qui doit être prescrit selon la présente loi.

9. . . .

(2) Un inspecteur doit être pourvu d'un certificat prescrit de sa nomination ou désignation, et, en pénétrant dans tout endroit prévu au paragraphe (1), doit, s'il en est requis produire le certificat à la personne qui en a la charge.

2. On pourrait demander pourquoi les exigences quant aux renseignements qui doivent apparaître sur le certificat selon le paragraphe (1) n'ont pas été répétées au paragraphe (2).

Le coprésident (sénateur Forsey): Vient ensuite un dossier intitulé: «Mémoire des Douanes et Accise, D51-22-12, dossier 86550GE28-85», et nous avons des observations de notre conseiller, ainsi qu'une lettre adressée par lui à M. Connell, qui est datée du 26 avril 1978; nous avons aussi la réponse de M. Connell, datée du 24 mai 1978. Je pense qu'il faut les imprimer, n'est-ce pas, puisqu'on y parle de notre vieille amie, la formule magique?

[Text]

DEPARTMENT OF NATIONAL REVENUE CUSTOMS
AND EXCISE

MEMORANDUM D51-22-12

Ottawa, March 29, 1978

"Made in Canada" Ruling

File 86550 GE 28-85

Pursuant to the provisions of the Customs Tariff, betameters and gammagages used to measure mass and therefrom a physical dimension or physical property of liquids are being transferred from the category of a class or kind made in Canada to that of a class or kind not made in Canada effective March 29, 1978.

Betameters and gammagages used in measurement of sheet materials or tubular goods will continue to be considered of a class or kind made in Canada.

J. P. CONNELL
*Deputy Minister of National Revenue
Customs and Excise
15-1-o*

Customs and Excise Memorandum

File 86550 GE 28-85

D51-22-12

The memorandum was published in Part I of the Canada Gazette on 15th April, 1978. The authority and background is explained in Mr. Connell's letter.

Section 6 of the Customs Tariff reads as follows:

"For the purpose of this Act goods shall not be deemed to be of a class or kind made or produced in Canada unless so made or produced in substantial quantities; and the Governor in Council may provide that such quantities, to be substantial, shall be sufficient to supply a certain percentage of the normal Canadian consumption and may fix such percentages."

Since there is no magic formula one can only assume that the memorandum is not regarded as being a statutory instrument, any more than would be a new Order in Council replacing that of 2nd July, 1936 (P.C. 1618)

[Translation]

MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL
DOUANES ET ACCISE

MÉ MORANDUM D51-22-12

Ottawa, le 29 mars 1978

Décision relative aux «Articles faits au Canada»

Dossier 86550 GE 28-85

Conformément aux dispositions du Tarif des douanes, les jauges bêta et gamma utilisées pour mesurer la masse et à partir de celle-ci la dimension physique ou les propriétés physiques des liquides sont transférées de la catégorie d'une classe ou d'une espèce faite au Canada à celle d'une classe ou d'une espèce non faite au Canada à compter du 29 mars 1978.

Les jauges bêta et gamma utilisées pour mesurer les matières en feuilles et les marchandises tubulaires continueront à être considérées comme appartenant à la catégorie d'une classe ou d'une espèce faite au Canada.

Le sous-ministre du Revenu national
Douanes et Accise
J. P. CONNELL
15-1-o

MÉ MORANDUM DES DOUANES ET ACCISE

D51-22-12

Dossier 86550 CE 28-85

Ce mémorandum a été publié dans la partie I de la Gazette du Canada du 15 avril 1978. M. Connell expose dans sa lettre les données générales et le texte habilitant de cette question.

L'article 6 du tarif des douanes se lit comme suit:

«Aux fins de la présente loi, les marchandises ne sont pas censées appartenir à une classe ou à une espèce fabriquée ou produite au Canada, à moins qu'elles ne soient ainsi fabriquées ou produites en quantités importantes. Le gouverneur en conseil peut prescrire que ces quantités, pour être importantes, doivent suffire à fournir un certain pourcentage de la consommation canadienne normale, et il a la faculté de fixer ces pourcentages.»

Étant donné que la formule magique n'y figure pas, on peut uniquement supposer que le mémorandum n'est pas considéré comme un texte réglementaire, pas plus qu'il constitue un nouveau décret en conseil qui remplacerait celui du 2 juillet 1936 (C.P. 1618).

[Texte]

[Traduction]

April 26, 1978

Le 26 avril 1978

J. P. Connell, Esq.,
Deputy Minister,
Customs & Excise,
Connaught Bldg.,
MacKenzie Avenue,
OTTAWA, K1A 0L5.

M. J. P. Connell
Sous-ministre
Douanes et accise
Immeuble Connaught
Avenue MacKenzie
Ottawa
K1S 0L5

Re: Memorandum D51-22-12, "Made in Canada"
Ruling.

Objet: Mémoire D51-22-12, décision relative aux
«articles faits au Canada».

Dear Mr. Connell:

Monsieur,

I noticed your Ruling above in the Canada Gazette Part I, April 15, 1978, page 2248. I shall be grateful if you will kindly let me know the section of the Customs Tariff to which it relates. Both Sections 6 and 7, on a rapid reading look likely.

J'ai remarqué la décision ci-dessus dans la partie I de la Gazette du Canada du 15 avril 1978, à la page 2,248. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir m'indiquer l'article du Tarif des douanes auquel elle se rapporte. A première vue, les articles 6 et 7 semblent identiques.

As you may know I am always anxious to identify instruments which are not regarded as being statutory instruments under Section 2(1) of the Statutory Instruments Act so that one day the meaning of "statutory instrument" may be clear and the definition in the Act amended.

Comme vous le savez peut-être, je veille à identifier les textes qui ne sont pas considérés comme des textes réglementaires aux termes du paragraphe 2(1) de la Loi sur les textes réglementaires, de façon qu'un jour, la signification de la formule «texte réglementaire» soit claire et que la définition figurant dans la loi soit modifiée.

Yours sincerely,

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

G. C. Eglington

May 24, 1978

Le 24 mai 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee on
Regulations and Other
Statutory Instruments,
c/o The Senate,
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

M. G. C. Eglington
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Monsieur,

Thank you for your letter dated April 26, 1978, concerning "Made in Canada" rulings which are published in the Memorandum D51 series.

Je vous remercie de votre lettre du 26 avril 1978, concernant la décision relative aux «articles faits au Canada», qui a été publiée dans le mémorandum D51.

The statutory authority for Made in Canada rulings is contained in section 6 of the Customs Tariff Act. In this regard, you will note that the Governor in Council has authority to establish what constitutes substantial quantities for purposes of section 6. This has been done per Order in Council P.C. 1618 of July 2, 1936, the wording of which is contained in the attached copy of departmental Memorandum D51.

Le texte habilitant de cette décision est l'article 6 du Tarif des douanes. Vous remarquerez à ce propos que le gouverneur en conseil est investi du pouvoir de déterminer ce qui constitue des quantités importantes aux fins de l'article 6. Ce pouvoir lui a été conféré par le décret en conseil C.P. 1618 du 2 juillet 1936, qui figure dans l'exemplaire ci-joint du mémorandum D51.

If I may be of any further assistance to you, please do not hesitate to contact me.

Si je peux vous être utile à quelque autre titre, n'hésitez pas à me le faire savoir.

Yours truly,

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

J. P. Connell

J. P. Connell

[Text]

Mr. Eglington: Well, it is illustrative of problems that arise under the definition of statutory instruments because here we have a pair of documents which make a rule which applies to people. Neither of them is considered by the Crown to be a statutory instrument, but they are really of some significance, particularly the Order in Council of July 2, 1936. If it were ever replaced it would not be regarded as a statutory instrument and no doubt it would not be in the consolidation of the regulations to appear this October.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should we write to the department pointing this out and generally asking for . . . ?

Mr. Robinson: Well, you are satisfied with the authority; at least he has given you the authority?

Mr. Eglington: Oh, yes, the authority is clear but it is just this question of the matter being in the Crown's view outside the Committee's jurisdiction.

In relation to this, the Committee might wish to consider in the new session perhaps calling in a parliamentary draftsman to try to get to the bottom of when the drafter puts in the magic formula and when he leaves it out. It would be very easy to suspect that the magic formula is left out when it is considered that the document ought not to be made public. It would be interesting to know what considerations dictate whether the magic formula is inserted in drafting or not.

Mr. Robinson: So in other words it does not really indicate whether it is a statutory instrument or not, whether the words are in or out.

Mr. Eglington: Well, in the Crown's view they do. The Committee has taken the opposite view, but the Committee has not made any progress.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps Mrs. Holt may find the words "magic formula" a little obscure. Do you know what we mean by that, Mrs. Holt?

Mrs. Holt: No, I cannot even find the document. Mine are all mixed up and I do not know it happened.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it might be worthwhile if counsel would give us a very brief statement on what we mean by the magic formula and why it is significant.

Mr. Robinson: Maybe our counsel would like to just reiterate this for the record.

Mr. Eglington: Well, it is really a matter of stark simplicity. The Crown's view is that a piece of subordinate legislation is not a statutory instrument unless the power under which it is made uses a formula such as "by order", "by regulation", "by warrant", "by tariff for fees". If that form of words, the name of the document preceded by the word "by", is not used, then there is no statutory instrument, even where later on in the same section the document is referred to as regulation, order, warrant, or anything else. If the actual "by warrant", "by tariff", "by order" formula is not used, the rule that is made is not a statutory instrument.

[Translation]

M. Eglington: Voilà un exemple parfait des problèmes qui peuvent survenir dans la définition des textes réglementaires, car voilà deux documents qui constituent des règles qui s'appliquent à des personnes. Or, ni l'un ni l'autre n'est considéré par la Couronne comme étant un texte réglementaire, bien qu'il s'agisse de textes importants, en particulier le décret du conseil du 2 juillet 1936. Si jamais il était changé, on ne le considérerait pas comme un texte réglementaire et il ne figurerait pas dans la liste des règlements regroupés qui doit paraître en octobre prochain.

Le coprésident (sénateur Forsey): Devons-nous écrire au ministère pour signaler ce fait et demander d'une façon générale . . .

M. Robinson: Mais vous êtes satisfait du pouvoir conféré; cela au moins a été précisé?

M. Eglington: Oh oui, le pouvoir ne fait pas de doute, mais c'est une question de principe; il s'agit de choses qui, de l'avis de la Couronne, échappent à la compétence du Comité.

A ce sujet, le Comité souhaite peut-être, lors de la prochaine session, convoquer le rédacteur parlementaire, pour essayer d'aller au fond de cette affaire, de déterminer quand il choisit d'utiliser la formule magique et quand il choisit de l'omettre. Il serait très facile de conclure que la formule magique est omise lorsqu'on souhaite que le document ne soit pas rendu public. Il serait intéressant de savoir quelles considérations régissent l'utilisation de cette formule magique.

M. Robinson: Autrement dit, la présence ou l'absence de cette expression n'indique pas vraiment s'il s'agit d'un texte réglementaire ou non.

M. Eglington: Eh bien, de l'avis de la Couronne, c'est pourtant le cas. Le Comité n'est pas d'accord, mais le Comité en est toujours là.

Le coprésident (sénateur Forsey): M^{me} Holt a peut-être du mal à comprendre l'expression «formule magique». Comprenez-vous de quoi il s'agit, madame Holt?

Mme Holt: Non, je ne trouve même pas le document. Mes papiers sont tous en désordre, mais je ne sais pas comment ça se fait.

Le coprésident (sénateur Forsey): Peut-être convient-il de demander à notre conseiller juridique de nous expliquer rapidement ce que nous entendons par «formule magique».

M. Robinson: Effectivement, c'est une bonne idée de le lui faire répéter.

M. Eglington: En fait, c'est tout ce qu'il y a de simple. La Couronne estime qu'un texte législatif qui accompagne une loi ne constitue un texte réglementaire que s'il est précédé d'une formule telle que: «il est décrété», «il est arrêté», «il est autorisé», «il est attesté». Si cette formule verbale, le nom du document précédé de l'expression: «il est», n'est pas utilisée, il ne s'agit pas d'un texte réglementaire, même si le document est par la suite appelé, dans le même texte, décret, règlement, attestation, autorisation, etc. Si la formule précise «il est décrété», «il est arrêté», «il est attesté» n'est pas utilisée, le règlement en question n'est pas un texte réglementaire.

[Texte]

• 1215

The Joint Chairman (Senator Forsey): And then you see, Mrs. Holt, it pulls it right out from under us. you cannot look at this, it does not say "by order". If it says "by order", well then it comes before you. If it does not say "by order", even though it is substantially the same kind of document, we are not supposed to see it. Is that not about the size of it?

Mr. Eglington: That is correct.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, may I ask how long this absurdity is to be tolerated, and what steps, if any, are taken to ...

Mr. Eglington: It was reported in our second report. The Committee reported in very strong terms the need for amendments to the Statutory Instruments Act, and the definition in particular. The Attorney General replied that he wanted a concrete draft and proposals from the Committee. The Committee considered it was not parliamentary draftsman and was not in a position to provide an actual draft of what was required, and the principles it wanted to be applied were enumerated in the second report.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I would think, in response to Mr. Brewin too, that during the next session we should go back to the report we made about this in the second report. I think the suggestion was made by somebody that we maybe have someone from the drafting group of Justice to explain what are the circumstances under which an attempt is made to take this out from under us by not using the appropriate formula and the words, and then we have a chance to make an issue of it. I think we have to meet it some time. There may be very valid reasons in some cases, but we do not know them; we are not told them. At this stage of the session obviously we can do nothing, but it is on record. Next session, I would hope that we will with strength and determination push it and do something about it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We may have to wait till Mr. Baldwin becomes Minister of Justice.

Senator Godfrey: I was going to suggest that Mr. Baldwin might have more influence with the government in power in the next session, Mr. Chairman.

Mr. Eglington: Well it is important, because of this Clause 134 in the Constitution Bill which perpetuates the same absurd definition of statutory instruments. If that is ever passed and once it is enshrined in there the definition will never be changed.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I feel even more strong by than Mr. Baldwin expresses himself on this. He suggested there is some excuse for this, an excuse we do not know. I would put the query: how can there be an excuse for arbitrary definition of a statutory instrument which does not on the face of it seem to make any sense?

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Alors, vous voyez, madame Holt, ce genre de règlement se trouve soustrait à notre attention. On ne peut l'examiner parce qu'on n'y trouve pas les mots «il est décrété». Si l'on dit dans le titre: «il est décrété», alors, nous en sommes saisis. Si ces mots n'y figurent pas, alors, bien qu'il s'agisse en fait du même genre de document, nous ne sommes pas censés l'étudier. N'est-ce pas à peu près la situation?

M. Eglington: C'est exact.

M. Brewin: Monsieur le président, puis-je demander combien de temps il faudra tolérer une telle absurdité et quelles mesures, s'il en est, ont été prises pour ...

M. Eglington: Nous en avons fait mention dans notre deuxième rapport. Le Comité a fait état, en termes très forts, du besoin de modifier la Loi sur les textes réglementaires, et plus particulièrement la définition qui s'y trouve. Le procureur général a répondu qu'il voulait que le Comité lui soumette un texte concret, avec des propositions. Le Comité a jugé que son rôle n'était pas celui de rédacteur parlementaire et qu'il n'était pas en mesure de fournir une véritable ébauche de ce qui était nécessaire, et donc, le Comité a énuméré dans son deuxième rapport les principes qu'il voulait voir appliquer.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense, et c'est en réponse à M. Brewin aussi, qu'au cours de la prochaine session, nous devrions reprendre le rapport que nous avons rédigé à ce sujet et qui est inclus dans notre deuxième rapport. Je crois que quelqu'un a proposé que nous fassions venir un rédacteur de la Justice pour nous expliquer dans quelles circonstances on tente de soustraire certains règlements à notre attention en omettant la formule appropriée, les mots, et alors, nous aurons l'occasion de soulever la question. Je crois qu'il nous faudra faire face à cette affaire tôt ou tard. Il se peut fort bien que, dans certains cas, il existe des raisons valables, mais nous les ignorons; on nous les tait. Il est évident qu'à ce moment-ci de la session, nous ne pouvons rien faire, mais c'est consigné au procès-verbal. A la prochaine session, j'ose espérer que nous pousserons l'affaire avec force et détermination et que nous ferons quelque chose à ce sujet.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il nous faudra peut-être attendre jusqu'à ce que M. Baldwin devienne ministre de la Justice.

Le sénateur Godfrey: J'allais justement dire que M. Baldwin aura peut-être plus d'influence auprès du gouvernement en place au cours de la prochaine session, monsieur le président.

M. Eglington: L'affaire est importante, vu l'existence de l'article 134 du projet de loi constitutionnel, qui perpétuerait le même genre de définition absurde d'un texte réglementaire. Si ce dernier vient à être adopté et que la définition reste la même, nous n'arriverons jamais à la modifier.

M. Brewin: Monsieur le président, mes sentiments sont encore plus forts à ce sujet que ceux de M. Baldwin. Ce dernier a avancé qu'il existait une excuse quelconque pour cet état de fait, excuse que nous ne connaissons pas. J'aimerais poser la question suivante: comment peut-on excuser une

[Text]

Furthermore I would say that this Committee is condemning itself to futility unless it somehow or other gets its second report dealt with by Parliament. If Parliament decides against us, there is nothing we can do; but we do not have to lie down and let the . . . Maybe it has to be done at the next session, I certainly hope it will be. If we exist for any good purpose, it is to prevent the jurisdiction of this Committee being reduced by purely arbitrary definitions supported by the government itself.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I quite agree, Mr. Brewin; I just think that Mr. Baldwin was trying to be very charitable.

Mr. Brewin: That is too charitable.

The Joint Chairman (Senator Forsey): There might be . . . Let us get the parliamentary draftsman and see if we can find out whether he can give us any valid excuse of this. My guess is he cannot; I suspect Mr. Baldwin's guess is also that he cannot. But, in fairness, let us get the parliamentary draftsman in, as Counsel suggested. If he comes up with something that neither you nor I nor Mr. Baldwin has ever thought of, well even you might be convinced, "oh, well in that particular case there is some ground for it." I think it would take a lot of persuasion to convince you, me or Mr. Baldwin, but the think is theoretically conceivable.

Senator Godfrey: According to all the rules of natural justice, somebody should be given an opportunity to state his case.

Mr. Robinson: I suppose, Mr. Chairman, our terms of reference do not allow us to do anything other than make the observation that the words are missing; whether they are missing deliberately or intentionally or not is not within our jurisdiction.

• 1220

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, I do think we could have the issue of the act itself and the interpretation of statutory instruments under the act, and that was what we dealt with in the second report, so we are on record as having done that, having successfully made a report, having successfully tabled the report in the House. Where we fell down—and it is no one's fault, maybe—it was not debated to a conclusion. It was a bad definition—I talked to John Turner about this; I do not think John understood it at the time—inflicted by officials on the Minister when he brought the act through. That definition was there and we were . . .

Mr. Robinson: No, but the point is that if it is done deliberately, if these magic words are left out deliberately, it is a nice way for the department to keep material from coming before committee. I would hate to think it is done deliberately, and that is why we are in the position of making the observa-

[Translation]

définition arbitraire d'un texte réglementaire qui, à première vue, ne semble avoir aucun sens?

En outre, j'aimerais faire remarquer que notre Comité se condamne à une existence futile, à moins qu'il ne réussisse, d'une façon ou d'une autre, à pousser le Parlement à s'occuper de son deuxième rapport. Si le Parlement se prononce contre nous, nous ne pourrions rien faire; mais il n'est pas nécessaire que nous renoncions et que nous laissions . . . Peut-être faut-il attendre la prochaine session; j'espère que nous nous en occuperons à ce moment. Si nous avons la moindre raison d'être, c'est certainement d'empêcher que soit minée la compétence du présent Comité par des définitions parfaitement arbitraires, appuyées par le gouvernement lui-même.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je suis parfaitement d'accord, monsieur Brewin; je crois tout simplement que M. Baldwin essayait d'être très charitable.

M. Brewin: C'est faire preuve de trop de charité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Cela se peut . . . Faisons venir un rédacteur parlementaire pour voir s'il pourrait nous donner une excuse valable quelconque pour cet état de choses. Je ne le penserais pas; j'ai l'impression d'ailleurs que M. Baldwin est de cet avis. Mais en toute justice, faisons venir un rédacteur parlementaire, comme notre conseiller juridique nous l'a proposé. Si jamais il réussit à nous donner une raison que ni vous, ni moi, ni même M. Baldwin, avons pu imaginer, alors peut-être serez-vous convaincu: «Eh bien, dans ce cas particulier, il y a une raison pour ce faire». Je crois qu'il faudra une grande persuasion pour nous convaincre, vous, moi, ou M. Baldwin, mais en théorie, c'est concevable.

Le sénateur Godfrey: En vertu de toutes les règles de la justice naturelle, quelqu'un devrait avoir l'occasion de faire valoir son point de vue.

M. Robinson: Je suppose, monsieur le président, que notre mandat ne nous permet pas d'autre possibilité que de faire remarquer que les mots n'y sont pas; quant à savoir s'ils n'y sont pas par un acte délibéré ou intentionnel, ou non, cela ne relève pas de notre compétence.

Le coprésident (M. Baldwin): Je crois que nous nous sommes déjà intéressés à la question de la loi même et de l'interprétation des textes réglementaires qui en découlent dans notre deuxième rapport. Cela prouve que nous nous sommes penchés sur cette question. D'ailleurs, il en est résulté un rapport qui a été déposé à la Chambre des communes. La seule lacune, et ce ne fut la faute de personne peut-être, c'est que le débat n'a pas permis d'en arriver à une conclusion. La définition était mauvaise. J'en ai parlé à John Turner; mais je ne crois pas qu'il se soit rendu compte à l'époque qu'elle était imposée au ministre par les fonctionnaires, lorsqu'il a parrainé le projet de loi. La définition s'y trouvait et nous sommes . . .

M. Robinson: Non, mais le fait demeure que si c'est fait délibérément, si les mots fondamentaux sont omis délibérément, c'est une façon bien commode pour le ministère d'empêcher l'étude de certains documents par le comité. Je n'aime pas du tout penser que c'est fait sciemment, et c'est la raison pour

[Texte]

tion that the words are not there and that they ought to be there.

The Chairman: Mrs. Holt.

Mrs. Holt: I would like to go a little farther afield, as usual. I have just been here a short time and what I have seen makes me think that we are terribly circumscribed, not just by one little word but the terms of reference seem so limited that I come back to that business of trying to put out a forest fire with a thimble of water. You know, we have spent hours on these, trying to read them through, understand them, study them and study the jargon. I wondered if—you know, you are constitutional experts here, the greatest brains, I think, in the whole two houses sitting in this room, present company excluded. You have got Ken and all these senators and House of Commons people. Is there no way we can get terms of reference that make it possible for us to study regulations that stop this sort of thing and that prevent these silly little uses of words, as you call it, magic formula, to protect this kind of thing? I know the end of secrecy will help a great deal, but then we get this mass and mass from Justice pouring out over us, and who is going to get time to read it? It is perpetuating, and I just wondered if there is any way of getting a special member's bill or fighting like tigers to change the terms of reference for this Committee. Make this a committee that really is not stopped at every turn by, as you call it, magic formula, or it is outside the terms of reference. Can we not hold a special meeting with the best law officers—Mr. Eglington has so much expertise—and get some of the best, not the amateurs, in here and see what we can do?

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think the trouble is with the act, and as the Co-Chairman said, we put in our second report a strong statement that the definition in the act, which governs really our terms of reference, should be changed. Then, back comes the Department of Justice and says "You draft us a new definition". Our reply was, "We are not Parliamentary draftsmen. This is an improper request to make of us. You have Parliamentary draftsmen in the Department of Justice. Get on with your job, you sluts in the Department of Justice. Do your job." I am using the phrase used by Dorothy Sayers in her excellent little book *Unpopular Opinions*, where she says this is the attitude of the English towards their government. They do not like being chivvied by their government and they say to the government, "Get on with your jobs, you slut, and no back talk." This is the kind of thing that you get in England. We do not have enough of it in Canada.

Mrs. Holt: But most of the members are men and that really is not an appropriate word.

Senator Godfrey: I suppose we should take up Senator Forsey on that. I thought that that was a feminine gender word. Why would you use it . . .

Mrs. Holt: That is right.

[Traduction]

laquelle nous faisons remarquer que les mots sont absents alors qu'ils devraient être inclus.

Le président: Madame Holt.

Mme Holt: J'aimerais pousser les choses un peu plus loin, comme d'habitude. Je ne suis ici que depuis peu, mais je constate que nous sommes terriblement limités, non seulement par un seul petit mot, mais par notre ordre de renvoi qui semble si restreint que je ne puis m'empêcher de revenir à ma métaphore: on tente d'éteindre un feu de forêt avec un verre d'eau. Comme vous le savez, nous avons consacré des heures à ces règlements, pour tenter de les approfondir, de les comprendre, de les étudier, d'assimiler le jargon utilisé. Je me demande si . . . Vous savez, vous êtes des experts constitutionnels; les plus grands cerveaux des deux Chambres siègent dans cette salle. Je suis bien sûr l'exception qui confirme la règle. Vous avez Ken et tous ces sénateurs et les députés de la Chambre des communes. N'y aurait-il pas moyen d'obtenir un ordre de renvoi qui nous permettrait d'étudier les règlements afin d'empêcher que ce genre de chose se produise, afin d'empêcher qu'on ait recours à des mots vides de sens, à des formules magiques, comme vous les appelez? Je sais que la fin de l'ère du secret aidera beaucoup et que nous obtiendrons des piles et des piles de documents du ministère de la Justice, mais qui va avoir le temps de tout lire? La situation se perpétue et je me demande simplement s'il n'y aurait pas moyen de présenter un projet de loi privé ou encore de se battre comme des tigres pour faire modifier l'ordre de renvoi de notre comité afin que celui-ci ne se voit pas mettre des bâtons dans les roues à chaque tournant par ce que vous appelez une formule magique, ou se passe dire que cela déborde notre ordre de renvoi. Ne pourrions-nous pas tenir une réunion spéciale avec les meilleurs avocats, des gens savant comme M. Eglington, afin de voir ce que nous pouvons faire?

Le coprésident (sénateur Forsey): La difficulté, je crois, provient de la loi et comme l'a fait remarquer le coprésident, nous avons mentionné avec urgence dans notre deuxième rapport qu'il faudrait modifier la définition qui se trouve dans la loi et qui en réalité, régit notre ordre de renvoi. Sur les entrefaites, le ministère de la Justice revient en disant: «Préparez une nouvelle définition». Nous avons répondu: «Nous ne sommes pas des rédacteurs parlementaires. Il n'est pas juste de nous en faire la demande. Vous avez des rédacteurs au ministère de la Justice: que ces paresseux fassent leur travail!» C'est en ces termes que s'exprime Dorothy Leigh Sayers dans son excellent petit livre *«Unpopular Opinions»* (opinions impopulaires) où elle dit que c'est là l'attitude des Anglais à l'égard de leur gouvernement. Ils n'aiment pas que le gouvernement les relance et pour cette raison ils disent au gouvernement: «Faites votre travail, fainéants, et sans rouspéter!» C'est la situation qui prévaut en Angleterre. Au Canada, nous ne voyons pas cela assez souvent.

Mme Holt: Cela pourrait s'appliquer à bien des députés!

Le sénateur Godfrey: Je suppose qu'il faudrait consulter le sénateur Forsey là-dessus. Pourquoi se servir de ce mot?

Mme Holt: Il s'applique bien!

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): I say it is a quotation from one of the mistresses of the English language, Dorothy Sayers.

Mrs. Holt: I do not object to your quoting her but I think we are going to have to find a word that goes for some of the people that are drafting law. We have had people come before us. We have to send them out with every law, that person, to define it. We had one person. We asked the question about a person that is eligible to be on a board having to be within 25 miles of Ottawa. We asked, "Is it the circumference or is it the centre of the city?" And she said—I hate to say "she" in this term but it was a woman—and she said . . .

Senator Godfrey: It just so happened that . . .

• 1225

Mrs. Holt: Yes, it just so happens. She was 23 years old and she said: "Well, I would presume it was from the centre of the city". So I suggested that maybe she should move, with each copy of the bill, to define what was 25 miles from Ottawa. And I suggest that maybe we should not even bother with the draftmen of Parliament, we should bring in all the judges who are at the top of the field and let them help us draft law. And not appoint judges, appoint the people qualified for judges to be draftsmen and appoint the amateurs at the end of the line to be judges.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, when I tried to get one judge into Parliament a little while ago no one would help me.

Mrs. Holt: You what? I missed that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I tried to get one judge brought into Parliament a little while ago but no one would help me.

Mr. Brewin: Well, Mr. Chairman, I want to say that I think the reaction of this Committee to the statement from the Minister of Justice, that we should draft something as a committee, was a perfectly natural one. I do not know whether the actual words about "sluts" were there to amuse; I doubt that very much, knowing the way in which we conduct our business, but at any rate I think it is a natural reaction.

But I wonder if it was the right reaction ultimately. Is there any really good reason why, if they will not do their job, we should not, in regard to the definition of the matters we are dealing with, do the job ourselves on it? It is not beyond the wit of man to define this . . .

Mrs. Holt: Or woman.

Mr. Brewin: . . . or woman.

There is no special gift in the mind or capacity of Parliamentary draftsmen that gives a sacred possession of the writ that the rest of us do not have. As I say, I sympathize with the initial reaction that the Minister of Justice should have instructed minions to do the job he wanted done, if he wanted the job done. Whether he did or not, I am not sure.

[Translation]

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai dit que c'était une citation d'un texte d'un des maîtres de la langue anglaise, Dorothy Leigh Sayers.

Mme Holt: Je ne m'oppose pas à ce que vous la citiez, mais je crois qu'il nous faudra trouver un mot qui s'applique mieux à certaines des personnes qui rédigent les lois. Nous avons eu des témoins, nous en avons avec chaque loi pour les définitions. Une personne est venue et nous lui avons demandé une question au sujet du critère voulant qu'une personne, pour pouvoir faire partie d'une commission, doit habiter à moins de 25 milles d'Ottawa. Nous avons demandé: «Calcule-t-on à partir de la périphérie ou du centre de la ville?» et elle a répondu . . . Ça me fait mal de dire «elle» dans ce contexte, mais c'était une femme . . . et elle a dit . . .

Le sénateur Godfrey: C'était une coïncidence.

Mme Holt: Oui, c'était un hasard. Elle avait 23 ans et elle a dit: «Je présume que c'est du centre de la ville». Je lui ai donc suggéré qu'avec chaque exemplaire du projet de loi elle définisse ce qui constituait 25 milles d'Ottawa. A vrai dire, nous ne devrions pas nous donner la peine d'inviter les rédacteurs du Parlement, mais plutôt faire venir les juges les plus compétents et leur demander de nous aider à rédiger les lois. Mieux vaudrait nommer nos rédacteurs juges et utiliser les juges comme rédacteurs!

Le coprésident (M. Baldwin): Eh bien, lorsque j'ai essayé de faire entrer un juge au Parlement il y a quelque temps, personne n'a voulu m'aider.

Mme Holt: Vous avez quoi? Je n'ai pas entendu.

Le coprésident (M. Baldwin): J'ai essayé de faire nommer un juge au Parlement il y a quelque temps mais personne n'a voulu m'aider.

M. Brewin: Monsieur le président, j'estime que la réaction du présent Comité à la déclaration du ministre de la Justice voulant que nous rédigeons nous mêmes un texte était tout à fait naturelle. Je ne sais pas si nous avons utilisé l'expression «fainéants» pour amuser; j'en doute fort, connaissant la façon dont nous dirigeons habituellement nos affaires, mais de toute façon, j'estime que la réaction était tout à fait naturelle.

Mais en fin de compte, je me demande si c'était la bonne réaction. Existe-t-il en réalité une raison pour laquelle, s'ils refusent de faire leur travail, nous ne devrions pas nous, faire le travail nous-mêmes, en ce qui concerne la définition des questions que nous étudions? Il n'est pas impossible à l'esprit de l'homme de définir . . .

Mme Holt: Ni de la femme.

M. Brewin: . . . ni de la femme.

Les rédacteurs parlementaires ne possèdent pas un don ou une compétence spéciaux qui leur accorde la possession sacrée d'une vérité qui nous échapperait. Je comprends notre réaction initiale voulant que le ministre de la Justice aurait dû donner instruction à ses «nègres» de faire ce travail, s'il voulait que le travail soit fait. Qu'il l'ait voulu ou non, je n'en suis pas convaincu.

[Texte]

Senator Godfrey: I must say that I never realized, maybe that my memory is faulty, that we had been given the opportunity of drafting a section at all. I certainly criticize the business community often because quite often the Minister will say, "All right, you go ahead and draft a section according to what you think" and they will take the same kind of an attitude: "Oh, that is your job". I think that is a marvellous opportunity.

Mr. Eglington: There is just one point in this . . .

Senator Godfrey: I agree with Mr. Brewin on it.

Mr. Eglington: . . . which makes it very difficult because the Committee has never been able to find out what statutory instruments do exist or what the totality of them is, and without that information it is very difficult to know how to draft in such a way as to include them all. And if the Committee is going to do this, and I think I find myself agreeing with Mr. Brewin, it has gone on so long we might just as well have a crack at it, but the mandarins of officialdom will have to tell us precisely what documents are made, which is why it is interesting to get documents like this for rules.

Senator Godfrey: The draftsmen of the Department of Justice never do not know any more what statutory instruments exist in the department.

Mr. Eglington: I am not so sure.

Senator Godfrey: They might have pretty assured suspicions. We know about immigration guidelines and various other things that we have objected to. So I am inclined to think that we should . . .

What greater expert is there around on this subject than Mr. Eglington? That does not necessarily mean that he is a draftsman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Take a bow.

Senator Godfrey: No, there is a difference. And I would not agree with Mrs. Holt, that good judges are necessarily good draftsmen or good lawyers.

Mrs. Holt: No, but why take the beginners, the amateurs right out of law school, to draft law? And we are seeing it in every damn department of government here. I never studied law but I spent a heck of a lot more time in court than some of the people who have been in law 50 years, and I know it is stupid writing. And, you know, when they wrote the law of six hand widths wide in stone . . . I think I said this to you before—they had to just chisel it out, you know. They took "Thou shalt not steal, thou shalt not commit adultery". Everybody understands it, even I understand it. But now they have the computer to do their typing and they throw their ideas in it and out it will come, it will spew it out, and that would be worse than the typewriter. I can tell you that.

But I would just like to say here that maybe I will go back to my old profession in your Committee . . . not the oldest profession . . . of getting on a bandstand and writing and screaming and yelling and getting on radio and television and advertising that we should stop all writing of law, pull in all the law that is available, correct that law, or scrub it and start

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je dois dire que je ne me suis jamais rendu compte, ma mémoire me fait peut-être défaut, qu'on nous avait demandé de rédiger un article. Je critique les hommes d'affaires souvent parce que, lorsque le ministre leur dit: «Très bien, allez-y, rédigez un article d'après votre idée de la chose», ils adoptent le même genre d'attitude disant: «C'est votre travail». Ne ratons pas une telle occasion!

M. Eglington: Il n'y a qu'une chose . . .

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord avec M. Brewin à ce sujet.

M. Eglington: . . . qui complique énormément la situation, car le Comité n'a jamais pu apprendre quels règlements existent et quel est leur nombre total et sans ce renseignement, il est extrêmement difficile de les inclure tous. Et si le Comité s'attaque à la tâche, et je crois être d'accord avec M. Brewin, il y a si longtemps que la situation existe, autant nous essayer, mais il va falloir que les mandarins de la bureaucratie nous disent exactement quels documents existent et c'est la raison pour laquelle il est intéressant d'avoir à se prononcer sur des documents comme celui-ci.

Le sénateur Godfrey: Les rédacteurs du ministère de la Justice ne sont pas mieux placés que nous pour savoir quels règlements existent au ministère.

M. Eglington: Je ne sais pas.

Le sénateur Godfrey: Ils ont peut-être leur petite idée. Nous savons ce qui s'est passé dans le cas des directives sur l'immigration et divers autres textes auxquels nous nous sommes opposés. Et donc, je serais porté à croire que nous devrions . . .

Y a-t-il un plus grand expert sur ce sujet que M. Eglington? Cela ne signifie pas pour autant qu'il soit un rédacteur.

Le coprésident (sénateur Forsey): Saluez.

Le sénateur Godfrey: Non, il existe une différence. Je ne suis pas d'accord avec Mme Holt! les bons juges ne sont pas nécessairement de bons rédacteurs ni de bons avocats.

Mme Holt: Non, mais pourquoi prendre les débutants, les amateurs qui sortent tout droit de la faculté de droit pour rédiger des lois? C'est ce qui se fait dans chaque ministère du gouvernement ici. Je n'ai jamais étudié le droit, mais j'ai passé beaucoup plus de temps dans les tribunaux que certaines personnes qui pratiquent le droit depuis 50 ans et je sais que c'est mal écrit. Vous savez, lorsque l'on a écrit la loi sur des tablettes de pierre . . . Il a fallu les ciseler dans la pierre, savez-vous. On a appris: «Tu ne voleras pas, tu ne commettras pas l'adultère». Tout le monde comprend, même moi. Mais maintenant qu'on a un ordinateur pour écrire les lois, on jette des idées dedans et lorsque le tout ressort lorsque le tout est craché, c'est encore pire que si c'était écrit à la machine à écrire. Cela, j'ose vous le dire.

J'aimerais dire que je vais peut-être reprendre mon ancienne profession ici au Comité . . . pas la plus vieille des professions . . . de reprendre l'étandard d'écrire, de crier, de passer à la radio et à la télévision et d'annoncer que nous devrions arrêter d'écrire des lois, pour rassembler toutes les lois qui existent pour les corriger, pour les rejeter et recommencer à

[Text]

from the beginning. Clean it up. We keep writing new laws, and within three months, like the human rights thing, there is a whole bunch of statutory instruments, rules and regulations that take all the power out of Parliament, all the power. The citizens have no more rights in society. They talk about the RCMP invasion of privacy. I tell you, at least they have to go to court and be accountable. There are police forces in every department of government that can act under these, so I think we should all get on a soapbox and stop them from writing more legislation until we get cleaned up and find out what we have got. We do not even know what legislation is on the books. They could pull me in . . .

• 1230

Senator Godfrey: That would make a better defence for . . . You know, the Statutory Instruments Act under which we operate and which created this Committee did make a great improvement as far as regulations are concerned. The regulations, which used to be drafted in the department by people who did not know how to draft, now have to go to the Department of Justice, and proper draftsmen have to go and look at them and make sure. So there has been a great improvement, in fact.

Mrs. Holt: Have you seen the draftsmen in the Department of Justice lately?

Senator Godfrey: No, I have not.

Mr. Eglington: It is a slightly different section, Mrs. Holt. The people who do the regulations are different from the Parliamentary draftsmen's office, and I must say, in their defence, that most of them are not fresh out of law school.

Mrs. Holt: With the greatest respect for this Committee, when Senator Forsey can say that we have won a great victory over the spelling of "centre" . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I did not say a great victory.

Mrs. Holt: No, a victory; we have one victory. I would agree that they will give us those concessions, but they will not change the substance very much. I just say that I think it is marvellous that this Committee exists, and I would like to see some way of really solving it. You know, lawyers will defend the legal departments that keep on writing law that keeps us ordinary citizens in the courts all our life.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): *Tempus fugit*, and we are going on to a new session.

Mrs. Holt: But I wonder if we could some day have just a meeting to see if we can make our terms of reference more flexible.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I was going to suggest that some time in the next session let us make a determination to do that; to go back to some of the things which are in that second report and to present a report. Seek a vote in the

[Translation]

neuf! Recommençons tout. Nous rédigeons toujours de nouvelles lois, et en moins de trois mois, comme pour la question des droits de l'homme, il y a tout un paquet de textes réglementaires, de règles, de règlements, qui enlèvent tout pouvoir au Parlement. Les citoyens n'ont plus de droits dans la société. On parle de l'atteinte à la vie privée par la GRC. Je réponds: Au moins la GRC doit passer par les tribunaux et rendre compte de ses actes. Il y a des fonctionnaires plus dangereux que des corps de police dans tous les ministères qui peuvent agir d'après ces règlements, donc je crois que nous devrions tous les empêcher de rédiger de nouvelles lois tant qu'on n'aura pas fait le nettoyage pour déterminer ce que nous avons au juste. Nous ne savons même pas quelles lois nous avons. Ils pourraient m'arrêter . . .

Le sénateur Godfrey: Ce serait une meilleure défense pour . . . Vous savez, la Loi sur les textes réglementaires, dans le cadre de laquelle nous fonctionnons et qui a créé ce Comité, a fait de grandes améliorations pour ce qui est des règlements. Les règlements, qui auparavant étaient rédigés dans les ministères par des gens qui ne savaient pas comment rédiger, doivent maintenant aller au ministère de la Justice, et de vrais rédacteurs doivent les étudier et les vérifier. Donc, effectivement, il y a eu de grandes améliorations.

Mme Holt: Est-ce que vous avez vu dernièrement les rédacteurs du ministère de la Justice?

Le sénateur Godfrey: Non.

M. Eglington: Il s'agit d'un groupe un peu différent, madame Holt. Les gens qui font les règlements ne sont pas ceux du bureau de rédacteurs parlementaires, et je dois dire, en leur défense, que la plupart d'entre eux ne viennent pas tout juste de sortir de la faculté de droit.

Mme Holt: Sauf le respect que je dois au Comité, quand le sénateur Forsey dit que nous avons gagné une grande victoire sur l'orthographe du mot anglais «centre» . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je n'ai pas dit une grande victoire.

Mme Holt: Non, une victoire; nous avons remporté une victoire. Je suis d'accord qu'ils feront de tels compromis, mais ils ne changeraient pas de beaucoup le fond. Je dis tout simplement que je trouve merveilleux le fait que ce Comité existe, et j'aimerais trouver une façon de réellement résoudre les problèmes. Vous savez, les avocats viendront à la défense des ministères juridiques qui continuent à rédiger des lois d'après lesquelles nous autres, citoyens ordinaires, devons passer toute notre vie devant des tribunaux.

Le coprésident (M. Baldwin): *Tempus fugit*, et nous passons à une nouvelle session.

Mme Holt: Mais je me demande si nous pourrions un jour tenir une séance uniquement pour voir s'il est possible d'assouplir notre mandat.

Le coprésident (M. Baldwin): J'allais suggérer que pendant la prochaine session, nous devrions décider de ce faire; de revenir sur certaines choses comprises dans le deuxième rapport et de présenter un rapport, puis réclamer un vote à la

[Texte]

House, and seek a vote on the basis of its being not a partisan issue, because I do not think this is a partisan issue.

Mrs. Holt: No, no.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I hope the same thing would happen in the Senate. Let us seek to have a report demanding these things be brought out, debated, discussed and voted on, and then see what happens if the people defy what the Senate and the House of Commons have done. The problem has been that the opportunity to do that has been defeated by the fact that parties on both sides of the House sometimes do not regard issues of this kind as being non-partisan, as they should, and I would hope we would find an occasion in the next session to come to grips with this; to bring it to a head by having a report, and by bringing it into both Houses and securing a vote in both Houses on this issue. Only in that way will we get anywhere.

Mrs. Holt: And a preparatory lobby then to make sure it is non-partisan.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Right.

Mrs. Holt: I would suggest that it not be partisan in the extent of professionalism either re lawyers, because lawyers become very defensive when you try to attack badly written law.

Senator Godfrey: Well, now . . .

Mrs. Holt: Oh yes, I got into that little hassle. I joined Parliament to try and edit it, but I cannot edit it.

Senator Godfrey: I have been hanging around here for about three years in this Committee, and I have never noticed that lawyers have held back or tried to protect their . . .

Mrs. Holt: Not in this Committee, but you should see it in the Justice Committee.

Mr. Brewin: Mrs. Holt makes what is an all-too-common error, and that is lumping all of a particular group, such as lawyers, into one category. They vary tremendously.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Like newspaper people.

Mrs. Holt: That is right. Some of my best friends are lawyers. I learned more from lawyers than I ever learned from journalists; I admit that. But most of my friends do not defend bad law—most of my legal friends.

• 1235

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Shall we go on with that business?

Mr. Robinson: There is just one point I wanted to make while we were discussing this earlier, and that is at some stage we should probably have our counsel consider to what extent our previous report has in fact been implemented, or what part of it, so that we could update our report.

Mr. Eglington: I think that this suggestion was raised before by Senator Lafond, and I took the Committee to agree to it that the first part of the next report would be a progress report on the last one.

[Traduction]

Chambre, demander un vote en disant qu'il ne s'agit pas d'une question de partisanerie, car je ne crois pas que cette question soit partisane.

Mme Holt: Non, non.

Le coprésident (M. Baldwin): J'espère que la même chose se passerait au Sénat. Demandons un rapport qui exige que ces choses soient rendues publiques, débattues, discutées, votées, etc., et voyons ensuite ce qui se passe si la population met au défi ce qu'ont fait le Sénat et la Chambre des communes. Le problème jusqu'à présent a été le fait qu'on n'a jamais eu l'occasion de faire cela car les partis des deux côtés de la Chambre ne conçoivent pas toujours des questions de ce genre comme non partisans, comme ils le devraient, et j'espère que nous trouverons l'occasion au cours de la prochaine session de nous occuper de cette question, de mener cette question à bien en faisant un rapport, et en le présentant aux deux Chambres et en obtenant un vote dans les deux Chambres sur la question. C'est la seule façon de faire du progrès.

Mme Holt: Et il faut faire à l'avance de la propagande afin de garantir que la question soit non partisane.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord.

Mme Holt: Je prétends que ce n'est pas de la partisanerie de critiquer le professionnalisme des avocats, car les avocats deviennent susceptibles quand on essaie d'attaquer des lois mal rédigées.

Le sénateur Godfrey: Eh bien voyons . . .

Mme Holt: C'est ma faute: je voudrais nettoyer les écuries d'Augias, mais je ne suis pas Hercule!

Le sénateur Godfrey: Cela fait à peu près trois ans que je siège à ce Comité, et je n'ai jamais constaté que les avocats aient refusé ou essayé de protéger leur . . .

Mme Holt: Pas au Comité, mais si vous pouviez voir le Comité de la justice!

Mr. Brewin: Mme Holt fait une erreur par trop fréquente en classant tous les membres d'un groupe particulier, comme les avocats, dans une même catégorie. Ils varient énormément.

Le coprésident (M. Baldwin): Comme les journalistes.

Mme Holt: Vous avez raison. Certains de mes meilleurs amis sont avocats. J'ai appris beaucoup plus de part d'avocats que j'ai appris des journalistes; je l'avoue. Mais la plupart de mes amis ne viennent pas à la défense de mauvaises lois—la plupart de mes amis avocats.

Le coprésident (M. Baldwin): Est-ce que nous pouvons continuer notre travail?

Mr. Robinson: Il y a une chose que je voulais dire tantôt quand nous discussions de ce sujet, et c'est que, à un moment donné, nous devrions probablement demander à notre conseiller de considérer à quel point notre rapport précédent a été effectivement mis en œuvre, ou quelle partie, afin de pouvoir mettre à jour notre rapport.

Mr. Eglington: Je crois que le sénateur Lafond a déjà fait cette proposition, et j'ai compris que le Comité était d'accord que la première partie du prochain rapport serait un rapport sur le dernier rapport.

[Text]

Mr. Robinson: That is really what I am concerned with.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am afraid we are not going to be able to get through everything on the agenda this morning, but the next two things should be fairly easy, perhaps the next three, certainly.

First of all, SOR/78-371, SOR/72-17—Imported Spirits Drawback Regulations, amendment. It looks to me as if here we have got satisfaction. I am going to be careful about using the word victory henceforth, but it looks as if we have got satisfaction.

The same reasons to apply to SOR... Wait a minute, I have missed something out here.

An hon. Member: The three are the same.

The Joint Chairman (Senator Forsey): They are the same thing. They are all all right, then.

Mr. Robinson: We should probably compliment the customs people for being specific and precise.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The other two are SOR/78-376—Ships Suppliers Drawback Regulations, and SOR/78-387—Canadian Commercial Corporation Goods Exported, Regulations, amendment.

Then we get to the next one, which is the Weights and Measures Regulations, SOR/74-415, which has been before the Committee repeatedly, and here, again we seem to have got satisfaction. There is nothing further we can do about it.

Mr. Robinson: Agreed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then we get to a tremendous bag of stuff at which I threw up my hands last night when I looked at it, the Immigration Regulations and the Immigration Appeal Board Rules on which we have voluminous material and comments from counsel. This, by the way, is something that some of us were very insistent on getting done. Now we have got it, but I am afraid at this stage we cannot consider it today.

Senator Godfrey: I must confess I had not realized, and I had not got that far in my homework, and both Mr. Brewin and I are very much interested in that.

Mr. Robinson: It could be brought back again, but could we not get some clarification on the points raised by our counsel, at least before we discuss it further?

Senator Godfrey: On the immigration?

Mr. Robinson: There are 26 comments made by counsel.

Senator Godfrey: I have not even read the thing and I would really like to...

Mr. Robinson: It seems to me that we could stand some clarification from the department on many of these comments that are made.

Senator Godfrey: I am quite familiar with the background. I spent three months travelling around the country and a couple of more months. I have not really looked at it, and I think Mr.

[Translation]

M. Robinson: Voilà ce qui me préoccupe.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Je crains que nous ne pourrions pas faire tout ce qui est à l'ordre du jour ce matin, mais les deux prochaines choses devraient être assez simples, peut-être même les trois prochaines, certainement.

Premièrement, DORS/78-371, DORS/72-17, Règlement sur le *drawback* visant les spiritueux importés, modification. Il me semble que dans ce cas on a répondu à nos demandes. Je vais faire bien attention dorénavant en me servant du mot victoire, mais il me semble qu'on a satisfait à nos demandes.

Il me semble qu'il est de même, pour le DORS... Attendez un instant, j'ai oublié quelque chose ici.

Une voix: Les trois sont les mêmes.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ils sont les mêmes. Donc tous sont réglés.

M. Robinson: Nous devrions probablement féliciter les douanes d'avoir été précises.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les deux autres sont DORS/78-376—Règlement sur les *drawbacks* accordés aux approvisionneurs de navires, et DORS/78-387—Règlement sur les marchandises exportées par la Corporation commerciale canadienne, modification.

Passons au suivant, DORS/74-415, Règlement sur les poids et les mesures, qui a été étudié à plusieurs reprises par le Comité, et encore une fois il me semble qu'on a satisfait à nos demandes. On ne peut plus rien y faire.

M. Robinson: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ensuite il y a un paquet énorme de choses que je n'ai pas eu le courage de lire hier soir. Le Règlement sur l'immigration et les Règles de la Commission d'appel de l'immigration sur lesquels nous avons des tonnes de données et de commentaires de la part du conseiller. En passant, j'ajoute qu'il s'agit ici de quelque chose que certains d'entre nous voulaient absolument faire faire. Nous l'avons maintenant, mais je crains qu'à cette heure nous ne puissions les étudier aujourd'hui.

Le sénateur Godfrey: Je dois avouer que je ne m'en étais pas rendu compte, et que je n'étais pas rendu jusque là dans mon travail de préparation, et M. Brewin ainsi que moi-même nous intéressons beaucoup à ce sujet.

M. Robinson: On pourrait les réétudier, mais est-ce qu'on ne pourrait pas obtenir des éclaircissements sur les questions soulevées par notre conseiller, du moins avant d'en discuter plus en détail?

Le sénateur Godfrey: Sur l'immigration?

M. Robinson: Il y a 26 commentaires faits par notre conseiller.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai même pas lu le document, et j'aimerais beaucoup...

M. Robinson: Il me semble que nous pourrions profiter de certaines clarifications de la part du ministère sur beaucoup des commentaires qu'on a faits.

Le sénateur Godfrey: Je connais très bien les antécédents. J'ai passé trois mois à voyager à travers le pays et ensuite deux autres mois. Je ne l'ai pas réellement étudié, et je crois que

[Texte]

Eglington would be wasting his time, as far as I am concerned, if . . .

Mr. Brewin: I have spent roughly 25 years . . .

Senator Godfrey: Yes. I would like to really study these before we . . .

Mr. Brewin: I cannot stay now, unfortunately.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I would suspect that there are two experts on immigration law, if I may so, Senator Godfrey and Mr. Brewin, who would like to look at this with some care before it comes up and that we may have to spend a whole meeting on it.

Mr. Robinson: I am just suggesting, in the interests of time, that we do not just leave it and do nothing with it until the next meeting, but see if we cannot get some response from the department.

Mr. Eglington: We cannot get a response from the department in that time, and in any event even if we did it would have to be translated and it would be impossible. I do want to emphasize the point that in a way I am contracting out of these. I have raised the observations. I have elevated them to the status of comments and the Committee can go hammer and tongs on it, because I very much suspect there are two diametrically opposed viewpoints on that side of the table, to begin with.

Senator Godfrey: Not on everything.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Shall we pass the other unrelated . . . There are a number of others which have no comments at all, so we will get rid of them in the usual way. Unless there is any other comment on them they will be taken as having being disposed of, leaving only the immigration one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Is that agreeable?

Mr. Robinson: Do you want to treat these other Immigration Appeal Board Rules in the same manner?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think so. The whole bag, surely.

I suspect they will occupy us for the whole of one meeting at least and possibly more.

Senator Godfrey: In view of the late hour my conscience is much clearer that I had not read these before the meeting.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Thank you very much. The meeting is adjourned.

[Traduction]

pour M. Eglington ce serait une perte de temps, et personnellement, si . . .

M. Brewin: J'ai passé environ 25 ans . . .

Le sénateur Godfrey: Oui. Je tiens à étudier ces documents avant que nous . . .

M. Brewin: Malheureusement, je dois partir maintenant.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois qu'il y a deux experts sur le droit de l'immigration, si je peux dire, le sénateur Godfrey et M. Brewin, qui aimeraient étudier de près cette question avant qu'on ne l'étudie, et que nous devrions peut-être passer toute une réunion sur ce sujet.

M. Robinson: Je propose tout simplement, afin de gagner du temps, que nous ne laissions pas tout simplement tomber cela et ne rien faire jusqu'à la prochaine réunion, mais plutôt de déterminer si on peut avoir des réponses du ministère.

M. Eglington: Avec le temps qui nous reste, nous ne pourrions pas recevoir une réponse du ministère, et de toute façon, même si c'était possible, il faudrait tout traduire, ce qui serait impossible. J'aimerais souligner que d'une certaine façon, j'aimerais me détacher de ces règlements. J'ai soulevé des observations. Je les ai appelées des commentaires et le Comité peut y aller de toutes ses forces, parce que j'ai de forts soupçons qu'il y a deux opinions entièrement opposées de ce côté de la table, pour commencer.

Le sénateur Godfrey: Pas sur tout.

Le coprésident (M. Baldwin): Est-ce qu'on peut adopter les autres règlements non liés . . . Il y a plusieurs autres règlements qui n'ont pas de commentaire, donc nous pouvons en disposer de la façon normale. A moins qu'il n'y ait d'autres commentaires à leur sujet, on présumera que c'est réglé, donc il ne reste que la question de l'immigration.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Est-ce que tout le monde est d'accord?

M. Robinson: Est-ce que vous voulez traiter des autres règlements de la Commission d'appel de l'immigration de la même façon?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je crois que oui. Tout le paquet, évidemment.

Je crois bien qu'ils vont nous occuper pour une séance entière et peut-être plus.

Le sénateur Godfrey: Étant donné l'heure avancée, j'ai la conscience beaucoup plus soulagée vu que je n'ai pas lu ces documents avant la réunion.

Le coprésident (sénateur Forsey): Merci beaucoup. La séance est levée.



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

**Third Thirdième
class classe**

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ON
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE S
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 34

Tuesday, June 27, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 34

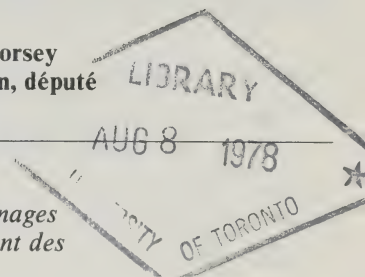
Le mardi 27 juin 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*



Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Green Paper on Legislation on Public Access to
Government Documents

CONCERNANT:

Livre Vert «La législation sur l'accès aux
documents du gouvernement»

INCLUDING:

The Fifth Report to both Houses
of Parliament.
(REPORT ON GREEN PAPER ON
LEGISLATION ON
PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT
DOCUMENTS)

Y COMPRIS:

Le cinquième rapport aux deux Chambres
du Parlement.
(RAPPORT SUR LE LIVRE VERT «LA
LÉGISLATION
SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU
GOUVERNEMENT»)

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

REPORT ON GREEN PAPER ON LEGISLATION ON
PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS

Members of the Drafting Committee:

Senator E. A. Forsey, Joint Chairman;
Gerald W. Baldwin, Joint Chairman;
Senator J. M. Godfrey;
Andrew Brewin;
Kenneth Robinson.

Members who participated in the deliberations of the
Committee:

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin	Godfrey
---------	---------

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker (<i>Grenville-Carleton</i>)	Daudlin
Béchar	Hnatyshyn
Brewin	Holt (Mrs.)

Staff:

David Johansen, Research Branch, Library of Parliament;

Jacques Lahaie, Joint Clerk of the Committee;

Denis Bouffard, Joint Clerk of the Committee.

Published under authority of the Senate and the Speaker
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

RAPPORT SUR LE LIVRE VERT «LA LÉGISLATION
SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNE-
MENT»

Membres du Comité de rédaction:

Sénateur E. A. Forsey, coprésident;
Gerald W. Baldwin, coprésident;
Sénateur J. M. Godfrey;
Andrew Brewin;
Kenneth Robinson.

Membres du Comité qui ont participé aux délibérations du
Comité:

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond	Riley Yuzyk—(6)
--------	--------------------

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Joyal	Leblanc (<i>Laurier</i>)
Lambert	McKinley—(12)
(<i>Bellechasse</i>)	

Personnel:

David Johansen, Service de recherche de la Bibliothèque du
Parlement;

Jacques Lahaie, cogreffier du Comité;

Denis Bouffard, cogreffier du Comité.

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition Approvisionnement et Services
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

REPORT TO BOTH HOUSES

Wednesday, June 28, 1978

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FIFTH REPORT

GENERAL INTRODUCTION

In June 1977, the Secretary of State issued the Green Paper on "Legislation on Public Access to Government Documents". The Green Paper was tabled in the House of Commons on Wednesday, June 29, 1977.

By Order of Reference dated December 16, 1977, the Green Paper was referred to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments for its consideration.

Having studied the contents of the Green Paper and having listened to representations from various organizations and other interested groups, your committee is pleased to make an interim report on the subject-matter of the Green Paper.

Following are the recommendations made by your Committee.

DEFINITION OF DOCUMENT

Your Committee recommends that any legislation pertaining to the release of Government documents should define the term "document" to include reports, tape recordings, computer printouts or other physical media on or in which information is written, recorded, stored or reproduced.

CRITERIA FOR EXCLUSION

Your Committee supports the principle of access to Government documents subject to exemptions for documents falling within certain precisely defined categories of information.

Your committee is aware of the complexities involved in attempting to draft an appropriate set of exemptions. Nevertheless, your Committee is of the opinion that the list of proposed exemptions set out for discussion purposes in the Green Paper is far too broad and ill-defined, leaving too much discretion to the Government. A major criticism your committee has of the exemptions outlined in the Green paper is that they are all prefaced by the word "might". For instance, the Green Paper suggests an exemption for documents the disclosure of which "might be injurious to . . . national defence . . .". In your Committee's view, this test is too broad and a more appropriate test would be whether disclosure could be reasonably expected to be detrimental to the national defence. Your Committee suggests that the following exemptions would be warranted in the Canadian context:

RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Le mercredi 28 juin 1978

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

INTRODUCTION

En juin 1977, le Secrétaire d'État publiait un Livre vert intitulé «La législation sur l'accès aux documents du gouvernement», lequel était déposé à la Chambre des communes le mercredi 29 juin 1977.

En vertu de l'Ordre de renvoi daté du 16 décembre 1977, le Livre vert était renvoyé pour étude au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Après avoir étudié le contenu du Livre vert et avoir écouté les représentations présentées par diverses organisations ainsi que par d'autres groupes intéressés, votre Comité a l'honneur de présenter un rapport provisoire sur l'objet du Livre vert.

Les recommandations formulées par votre Comité sont présentées dans les pages suivantes.

DÉFINITION DU DOCUMENT

Votre Comité recommande que toute loi se rapportant à la publication de documents gouvernementaux stipule que la définition du terme «document» comprend les rapports, enregistrements magnétiques, imprimantes d'ordinateur ou autres moyens d'expression physiques servant à consigner, enregistrer, emmagasiner ou reproduire des renseignements.

CRITÈRES D'EXCLUSION

Votre Comité appuie le principe de l'accès aux documents du gouvernement à condition que des exemptions soient prévues pour les documents qui font partie de certaines catégories bien définies de renseignements.

Votre Comité est conscient de la difficulté de rédiger un ensemble d'exemptions approprié. Néanmoins, votre Comité estime que la liste d'exemptions proposée aux fins de discussion dans le Livre vert est beaucoup trop vaste, mal définie et qu'elle investit le gouvernement d'un pouvoir discrétionnaire beaucoup trop important. L'une des principales critiques que votre Comité désire formuler au sujet des exemptions exposées dans le Livre vert est que celles-ci commencent toutes par le mot «pourrait». Ainsi, le Livre vert propose d'exempter de divulgation des documents qui «pourraient causer un préjudice . . . à la défense nationale . . .». Votre Comité juge que ce critère est trop large et qu'il conviendrait plutôt d'exempter les documents dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer un préjudice à la défense nationale. Votre Comité estime que les exemptions suivantes seraient justifiées dans le contexte canadien:

NATIONAL DEFENCE

Documents the disclosure of which could be reasonably expected to be detrimental to the national defence

Your Committee favours the use of the term “national defence” rather than the term “national security” in the relevant exemption as the latter term is too imprecise. To the extent that the term “national security” has broader implications than the term “national defence”, thereby covering such things as terrorist activities, your Committee is of the opinion that the proposed exemption pertaining to law enforcement which is discussed later should provide adequate protection. Your Committee believes that the exemption pertaining to national defence should be defined in as much detail as possible; otherwise it will be left to the Government of the day to define it, initially at least, in a way that suits its convenience. At the same time, your Committee recognizes that there must be room for a certain amount of flexibility as it is impossible to cover every eventuality in detail and circumstances change. Nevertheless, your Committee believes it is up to Parliament to define what it means to the extent possible and not abdicate its responsibilities to someone else, be it a Minister, a senior official or the courts. In this regard, therefore, your Committee favours the type of approach taken in the Wall Report—(1) wherein the broad exemption of national defence is followed by examples of what is meant without having the effect of strictly confining the exemption to the examples given. In the Wall Report the examples given for national defence were:

“(1) tactical and strategic defence plans, operations or exercises, including the characteristics of equipment and techniques, and the scale, movement and placement of forces, except where the considered and authorized release of such information would assist in the deterrence or prevention of war-like action;

(2) internal and external intelligence and security plans, operations or exercises, including the characteristics of equipment and techniques, and the scale, movement and placement of personnel, except where the considered and authorized release of such information would assist in the deterrence or prevention of actions, whether internally or externally inspired, calculated to displace democratic institutions or procedures by force or violence;

(3) diplomatic plans and negotiations whose essential purpose is the maintenance of the safety and security of the nation.”

INTERNATIONAL RELATIONS

Documents the disclosure of which could be reasonably expected to be detrimental to international relations

FEDERAL-PROVINCIAL RELATIONS

Documents the disclosure of which could be reasonably expected to be detrimental to federal-provincial relations

Your Committee is of the opinion that the relevant clause should not exempt all documents bearing on federal-provincial relations as such a clause would be overly broad and would potentially embrace almost every governmental subject there-

DÉFENSE NATIONALE

Documents dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la défense nationale

Votre Comité préfère l'utilisation de l'expression «défense nationale» à celle de «sécurité nationale» dans l'exemption susmentionnée, puisque cette dernière est trop vague. Dans la mesure où le terme «sécurité nationale» a une signification plus large que «défense nationale» et englobe notamment le terrorisme, votre Comité estime que l'exemption se rapportant à l'application de la loi dont il est question plus loin devrait comporter des garanties de sécurité suffisantes. Votre Comité estime que l'exemption ayant trait à la défense nationale devrait être définie aussi précisément que possible sans quoi le gouvernement en place pourra, du moins au début, l'interpréter comme bon lui semble. Par ailleurs, votre Comité reconnaît qu'il faut allouer une certaine souplesse puisqu'il est impossible de prévoir chaque cas et chaque circonstance en détail. Néanmoins, votre Comité croit qu'il revient au Parlement de définir dans la mesure du possible ce qu'on entend par «défense nationale» et de ne pas abdiquer ses responsabilités à qui que ce soit, qu'il s'agisse d'un ministre, d'un haut fonctionnaire ou d'un tribunal. A cet égard, votre Comité approuve donc la méthode préconisée dans le rapport Wall—(1) où l'exemption vague relative à la défense nationale est suivie d'exemples de ce qu'on entend par cette expression, sans pour autant confiner rigide-ment l'exemption aux exemples donnés. Le rapport Wall donnait les exemples suivants en rapport avec la défense nationale:

«(1) les plans stratégiques et tactiques de défense, les opérations ou manœuvres militaires, les caractéristiques du matériel et des techniques, l'ampleur, le mouvement et le déploiement des effectifs, sauf si la diffusion calculée et autorisée de cette information contribue à prévenir ou à empêcher un acte d'agression;

(2) les plans ayant trait aux services de renseignements et à la sécurité, au pays et à l'étranger, aux opérations et aux manœuvres, y compris les caractéristiques du matériel ou des techniques, ainsi que l'ampleur, le mouvement et le déploiement des effectifs, sauf si la diffusion calculée et autorisée de cette information contribue à prévenir ou à empêcher des actes endogènes ou exogènes visant à subvertir, par la force ou la violence, les institutions ou les pratiques démocratiques;

(3) la politique extérieure et les négociations dont le but essentiel est la sauvegarde de la sécurité de l'État.»

RELATIONS INTERNATIONALES

Documents dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux relations internationales

RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Documents dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux relations fédérales-provinciales

Votre Comité est d'avis que la disposition ci-dessus ne devrait pas exempter tout renseignement portant sur les relations fédérales-provinciales car elle serait beaucoup trop vague et pourrait éventuellement englober presque tous les sujets

by leaving a considerable amount of information restricted. Your Committee therefore recommends that the exemption be limited to documents the release of which could be reasonably expected to be detrimental to the conduct of federal-provincial relations. Moreover, other exemptions would provide additional protection for sensitive federal-provincial relations, such as those pertaining to Cabinet documents and documents containing policy advice as hereinafter defined.

CABINET DOCUMENTS

Documents prepared expressly for or in connection with the deliberations or decisions of the Cabinet or of a Cabinet Committee but not including documents composed of mainly factual or statistical material.

Your Committee is of the opinion that an exemption phrased in the above terms would provide the necessary confidentiality for Cabinet decision-making. The clause would protect: the deliberations or decisions of the Cabinet or of a Cabinet Committee; briefings to Ministers in relation to matters before Cabinet or a Cabinet Committee; a document containing a policy or proposal which has been prepared for presentation to the Cabinet or to a Cabinet Committee; a record of a consultation between Ministers on a matter relating to Government policy.

POLICY ADVICE

Documents containing matter in the nature of an opinion, advice or recommendation prepared by an officer of an Agency or Department and submitted to an Agency or Department for consideration in the performance of any function leading to the making of a decision or the formulation of a policy.

Your committee advocates an exemption couched in the above terms in order to protect the deliberative and decision-making processes within the Government from compulsory public scrutiny. The exemption is composed of two elements: 1) the author of the document must be an officer of an Agency or Department and 2) the document must be pre-decisional: it must contain advice, opinions or recommendations submitted for consideration in the making of a decision or policy. The exemption therefore does not protect such things as factual and statistical material, and documents which actually contain or explain the decision that has been made or the policy that has been formulated and approved.

Your Committee also favours in general the approach suggested in the Australian Minority Report Bill and approved by the Canadian Bar Association wherein the relevant exemption is qualified by a list of categories of information which would not be protected by the exemption, for example, statistical surveys, cost-benefit analyses and documents composed of mainly factual material.

gouvernementaux, ce qui augmenterait considérablement l'étendue de l'information confidentielle. Votre Comité recommande donc que l'exemption se limite aux renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux relations fédérales-provinciales. De plus, d'autres exemptions devraient assurer une protection supplémentaire aux relations fédérales-provinciales critiques, comme celles ayant trait aux documents du Cabinet et aux documents contenant des conseils de politique définis ci-après.

DOCUMENTS DU CABINET

Documents préparés spécialement en prévision des délibérations ou des décisions du Cabinet ou d'un comité du Cabinet, à l'exclusion des documents se composant essentiellement de données concrètes ou statistiques.

Votre Comité estime qu'une exemption formulée dans les termes ci-dessus assurerait la confidentialité nécessaire aux prises de décisions du Cabinet. Une telle clause protégerait les délibérations ou les décisions du Cabinet ou d'un comité du Cabinet, les informations adressées aux ministres à propos des questions étudiées par le Cabinet ou par un comité du Cabinet; les documents présentant un programme politique ou une proposition, préparés pour être soumis au Cabinet ou à un comité du Cabinet, et les comptes rendus des consultations entre ministres sur les questions relatives à la politique gouvernementale.

CONSEILS DE POLITIQUE

Documents présentant un avis, un conseil ou une recommandation, préparés par un agent d'un organisme ou d'un ministère et soumis à un organisme ou à un ministère qui devra en tenir compte dans toute opération comportant une prise de décision ou la formulation d'une politique.

Votre Comité préconise une exemption formulée dans les termes ci-dessus afin de protéger du contrôle automatique du public les processus de délibérations et de prises de décisions au sein du gouvernement. Cette exemption se compose de deux éléments: 1) l'auteur du document doit être un agent d'un organisme ou d'un ministère et 2) le document doit être antérieur à la prise de décision: Il doit contenir des avis, des conseils ou des recommandations à considérer dans les prises de décisions et les formulations de politique. C'est pourquoi cette exemption ne protège pas les données concrètes et statistiques ni les documents qui présentent ou expliquent une décision prise ou une politique arrêtée et approuvée.

Votre Comité invite instamment le gouvernement à considérer l'attitude proposée dans le bill du rapport minoritaire australien et approuvée par l'Association du Barreau canadien, selon laquelle l'exemption pertinente est qualifiée par une liste de catégories de renseignements qui ne seraient pas protégés par l'exemption, comme des études statistiques, des analyses coûts-avantages et les documents contenant de simples données concrètes.

LAW ENFORCEMENT

Documents the disclosure of which would have a significant adverse effect on law enforcement activities but only to the extent that disclosure would be reasonably expected to

- (a) interfere with enforcement proceedings
- (b) deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication
- (c) constitute an unwarranted invasion of privacy
- (d) disclose investigative techniques and procedures
- (e) disclose the identity of a confidential source of information or information obtained from such a source, or
- (f) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel.

Your Committee is of the opinion that the exemption pertaining to law enforcement must be specifically defined in such a way as to permit the greatest possible degree of public scrutiny of law enforcement activities. Your Committee therefore advocates the application of a series of specific tests similar to the format used in the U.S. legislation and the Australian Minority Report Bill rather than a very general clause such as the one proposed in the Green Paper exempting, for instance, information obtained in the course of investigations pertaining to the administration or enforcement of any act of Parliament. Such a general clause could be interpreted very nebulously and could be read so as to withhold practically every piece of information in the Government's hands.

There is a large category of documents connected with law enforcement which should routinely be disclosed, for example: inspection reports; a document revealing the use of illegal law enforcement techniques or procedures; a document revealing that the scope of any law enforcement investigation has exceeded the limits imposed by law.

PERSONAL PRIVACY

Documents the disclosure of which would constitute an unwarranted invasion of personal privacy or documents which are voluntarily supplied to the Government on the basis that they be kept confidential.

In drafting this exemption, your Committee favours the approach taken in the U.S. legislation and in the Australian Minority Report Bill whereby the use of the term "unwarranted invasion of personal privacy" implies a balancing process in which the right of privacy of affected individuals must be balanced against the right of the public to be informed. This could be expressly spelled out in the legislation. Your Committee is also in favour of protecting information given the Government in confidence by individuals, groups or organizations. This is reflected in the specific wording of the exemption.

Your Committee is of the opinion that the legislation need not specifically exempt correspondence between a member of the public and an M.P. as such information does not fall within the context of a Freedom of Information statute.

APPLICATION DE LA LOI

Documents dont la divulgation compromettrait les activités d'application de la loi, uniquement dans la mesure où elle risquerait vraisemblablement de

- a) gêner les procédures d'exemption
- b) priver une personne de son droit à un procès équitable ou à un jugement impartial
- c) constituer une intrusion injustifiée dans la vie privée
- d) révéler des techniques et des procédés d'enquêtes
- e) permettre d'identifier une source confidentielle de renseignements ou les renseignements obtenus grâce à cette dernière, ou
- f) mettre en danger la vie ou la sécurité physique du personnel chargé de l'application de la loi.

Votre Comité estime que l'exemption concernant l'application de la loi doit être nettement définie pour permettre le plus possible au public d'examiner les activités d'application de la loi. Votre Comité recommande donc l'application d'une série de critères bien définis, semblables à ceux qu'utilisent les lois américaines et le «Australian Minority Report Bill», plutôt qu'une disposition très générale, comme celle que propose le Livre vert, qui par exemple, exempte des renseignements obtenus au cours d'enquêtes relatives à l'administration ou à l'application de toute loi du Parlement. Une disposition aussi générale pourrait être interprétée de manière très vague et de manière à interdire l'accès à pratiquement tous les documents du gouvernement.

Il faudrait évidemment divulguer automatiquement un grand nombre de documents en rapport avec l'application de la loi comme tout rapport d'inspection, tout document révélant l'utilisation de techniques ou de procédures illégales d'exécution de la loi ou tout document révélant que la portée de toute enquête en matière d'application de la loi a dépassé les limites imposées par la loi.

VIE PRIVÉE

Documents dont la divulgation constituerait une invasion injustifiée de la vie privée ou documents qui sont volontairement fournis au gouvernement pourvu qu'ils demeurent confidentiels.

Pour ce qui est de ce critère d'exception, votre Comité préfère l'approche adoptée par la loi américaine et l'«Australian Minority Report Bill» où l'expression «invasion injustifiée de la vie privée» implique un équilibre entre le droit des individus à la vie privée et le droit du public à être informé. Cette prévision pourrait être énoncée en toute lettre dans la loi. Votre Comité recommande également de ne pas divulguer l'information au gouvernement par des particuliers, des groupes ou des organismes. Le libellé précis du critère d'exception en fait expressément mention.

Votre Comité est d'avis que le critère d'exception ne doit pas nécessairement s'appliquer à l'échange de correspondance entre un membre du public et un député, cette information n'entrant pas dans le cadre d'une loi sur la liberté d'information.

LEGAL OPINIONS

Documents the disclosure of which would reveal (a) privileged communications between lawyer and client in a matter of Government business or (b) legal opinions or advice provided for the use of the Government unless a Minister or other senior Government official refers to a legal opinion in support of a Government action in which case the legal opinion would not be protected.

COMMERCIAL OR FINANCIAL INFORMATION

Documents the disclosure of which would reveal trade secrets or other commercial or financial information that if divulged would be reasonably likely to (a) impair the Government's ability to obtain necessary information in the future or (b) cause significant harm to the competitive position of the commercial or financial enterprise from which the information was obtained.

Your committee suggests that the exemption pertaining to commercial and financial information be phrased in the above terms rather than the much broader terms in which it is cast in the Green Paper. Your committee's proposal is based on the interpretation the U.S. Courts have placed on the comparable legislative provision.

STATUTORY EXEMPTIONS

Documents the disclosure of which is prohibited by any federal enactment

Your Committee recommends that all relevant statutes be reviewed—(2) and any provisions respecting confidentiality amended so as to conform with the basic principles established in a Freedom of Information Act. One obvious example is section 41 of the Federal Court Act which reads as follows:

“41. (1) Subject to the provisions of any other Act and to subsection (2), when a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that a document belongs to a class or contains information which on grounds of a public interest specified in the affidavit should be withheld from production and discovery, the court may examine the document and order its production and discovery to the parties, subject to such restrictions or conditions as it deems appropriate, if it concludes in the circumstances of the case that the public interest in the proper administration of justice outweighs in importance the public interest specified in the affidavit.

(2) When a Minister of the Crown certifies to any court by affidavit that the production or discovery of a document or its contents would be injurious to international relations, national defence or security, or to federal-provincial relations, or that it would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, discovery and production shall be refused without any examination of the document by the court.”

CONSULTATIONS JURIDIQUES

Documents dont la divulgation pourrait a) violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratif ou b) entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale à moins qu'un ministre ou un autre haut fonctionnaire gouvernemental ne se réfère à une consultation juridique pour justifier un acte du gouvernement auquel cas la consultation juridique ne serait pas protégée.

RENSEIGNEMENTS D'ORDRE FINANCIER OU COMMERCIAL

Documents dont la divulgation pourrait violer le secret commercial ou entraîner la divulgation de renseignements d'ordre financier ou commercial qui risquerait vraisemblablement de a) compromettre la capacité du gouvernement d'obtenir dans l'avenir des renseignements nécessaires ou b) gravement compromettre la position concurrentielle de l'entreprise commerciale ou financière qui a fourni les renseignements.

Votre Comité recommande que le critère d'exception portant sur les renseignements d'ordre financier ou commercial soit rédigé de la façon susmentionnée plutôt que de la façon dont il est rédigé dans le Livre vert. La proposition de votre Comité se fonde sur l'interprétation donnée par les tribunaux américains à une disposition législative semblable.

EXEMPTIONS RÉGLEMENTAIRES

Documents dont la divulgation est interdite par une loi fédérale

Votre Comité recommande qu'on révise—(2) toutes les lois pertinentes et qu'on modifie les dispositions concernant la non-divulgation pour qu'elles se conforment aux principes qu'établirait une Loi sur la liberté d'information. L'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale dont le libellé est le suivant constitue un bon exemple:

«41. (1) Sous réserve des dispositions de toute autre loi et du paragraphe (2), lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal qu'un document fait partie d'une catégorie ou contient des renseignements dont on devrait, à cause d'un intérêt public spécifié dans l'affidavit, ne pas exiger la production et la communication, ce tribunal peut examiner le document et ordonner de le produire ou d'en communiquer la teneur aux parties, sous réserve des restrictions ou conditions qu'il juge appropriées, s'il conclut, dans les circonstances de l'espèce, que l'intérêt public dans la bonne administration de la justice l'emporte sur l'intérêt public spécifié dans l'affidavit.

(2) Lorsqu'un ministre de la Couronne certifie par affidavit à un tribunal que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales, ou dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le tribunal doit, sans examiner le document, refuser sa production et sa communication.»

Your Committee finds that section 41(2) is inconsistent with the principles to be established in a Freedom of Information statute and therefore recommends that it be repealed.

EXEMPTIONS—NOT COMPULSORY

Your Committee recommends that a general clause follow the exemptions to the effect that notwithstanding the exemptions an Agency or Department may order the release of a document falling within an exempt category where in the public interest to do so except where the release is prohibited by another federal enactment.

REVIEW PROCESS

A particular area of concern is the type of appeal procedure that would be available under the legislation to an applicant who complains he or she has improperly been denied access to information requested. At the first instance, the responsible Minister or his or her official would make the determination as to whether a document falls within the list of exemptions and hence would not be disclosed. But who then would review his or her judgment?

The Green Paper suggests five options for review: 1) scrutiny by Parliament in the ways which are currently available; 2) an Information Auditor with the power to examine documents and make an annual report; 3) an Information Commissioner with the power to examine documents and issue advisory reports; 4) an Information Commissioner with the power to order release; and 5) independent judicial review with the power to order release. However, the Green Paper criticizes the last two options as being "contrary to the basic principle of ministerial responsibility".

Having examined a number of possible alternatives for an appeal process, your Committee proposes a review mechanism which would be a combination of options 3 and 5 in the Green Paper.

This would involve the establishment under statute of an Information Commissioner as an officer of Parliament who would attempt to resolve disputes arising from any claimed exemption. The Information Commissioner would investigate cases on complaint to him or her and would examine the documents in question *in camera*, on a confidential basis. If he or she is of the opinion that a document should be released, he or she would so advise the relevant Minister or official. If that does not result in the release of the document, he or she would then so advise the complainant, at the same time telling the complainant that in his or her opinion the complainant is entitled to the release of the document and informing the complainant of his or her rights under the Act. Where the Information Commissioner is of the opinion that the document comes under an exemption and therefore should not be released, he or she would also so advise the complainant and inform the complainant of his or her rights under the Act. Even though the Information Commissioner would not have the power to overrule a decision not to release a document, it is expected that his or her opinion would ordinarily prevail with Ministers, Agencies and Departments. Likewise, where the opinion of the Information Commissioner is that the complainant

Votre Comité estime que le paragraphe 41(2) est contraire aux principes qu'établirait une loi sur la liberté d'information et en recommande donc l'abrogation.

EXEMPTIONS FACULTATIVES

Votre Comité recommande qu'un article général soit inclus à la suite des exemptions afin de permettre que malgré ces exemptions, un organisme ou un ministère puisse ordonner la divulgation d'un document qui fait partie d'une catégorie exclue lorsque l'intérêt public l'exige, à moins qu'une autre loi fédérale ne l'interdise.

PROCESSUS DE CONTRÔLE

Un domaine particulier de préoccupation concerne la procédure d'appel dont pourra se prévaloir le requérant aux termes de la loi s'il estime qu'on lui a refusé à tort l'accès à des renseignements qu'il a demandés. En premier lieu, le ministre responsable ou son représentant décidera si le document en question fait l'objet d'une exemption qui l'empêche d'être publié. Mais qui va contrôler cette décision?

Le Livre vert propose cinq options pour ce contrôle: 1) un examen rigoureux du Parlement grâce aux moyens couramment utilisés; 2) un vérificateur de l'information habilité à examiner les documents et à rédiger un rapport annuel; 3) un commissaire à l'information chargé d'examiner les documents et de donner des avis consultatifs; 4) un commissaire à l'information habilité à ordonner la publication de documents et 5) un contrôle indépendant des tribunaux qui pourraient ordonner la publication des documents. Toutefois, le Livre vert critique les deux dernières options en les qualifiant de contrares au principe fondamental de la responsabilité ministérielle.

Après étude d'un nombre de solutions possibles relativement à un processus d'appel, votre Comité propose un mécanisme de contrôle qui combinerait les options 3 et 5 du Livre vert.

Ce mécanisme comporterait la nomination, en vertu d'une loi, d'un commissaire à l'information qui serait un agent du Parlement et qui tenterait de résoudre les litiges suscités par les cas d'exemption. Le commissaire à l'information étudierait les plaintes qui lui seraient adressées et examinerait les documents en question *à huis clos*, de façon confidentielle. S'il estime qu'un document doit être publié, il en avisera le ministre ou le fonctionnaire concerné. Si par la suite le document n'est pas publié, il avertira alors le requérant en lui disant qu'à son avis il a droit à la publication du document et en l'informant de ses droits aux termes de la loi. Lorsque le commissaire à l'information estimera que le document fait l'objet d'une exemption et qu'il ne devrait donc pas être publié, il devra également avertir le requérant et le renseigner sur ses droits aux termes de la loi. Même si le commissaire à l'information n'a pas le droit d'outrepasser la décision de ne pas publier un document, on s'attend à ce que les ministres, les organismes et les ministères suivent normalement ses conseils. De même, lorsque le commissaire à l'information estime que le requérant n'a pas droit à la publication du document, on s'attend à ce que pratiquement tous les requérants acceptent son avis.

nant is not entitled to the release of the document, it is expected that his or her opinion would probably be accepted by nearly all of the complainants.

Contrary to the assertions in the Green Paper, your Committee is of the opinion it is not the proper role of a Minister to make the final decision as to whether a requested document is covered by one of the exemptions. Your Committee recommends that regardless of the opinion of the Information Commissioner there should be a right to an ultimate appeal to the Courts with the power, if necessary, to examine documents in camera and to order their release. The onus should be placed on the relevant Government Agency or Department to establish that the document in question is exempt under the legislation. Your Committee agrees with the remarks made by Professor Murray Rankin on this matter in a study entitled "Freedom of Information in Canada, Will the Doors Stay Shut?" and prepared for the Canadian Bar Association as a response to the Green Paper. Professor Rankin maintains that "no constitutional, legal, or practical impediment stands in the way of judicial involvement in the adjudication of freedom of information questions", and that the argument that ministerial responsibility precludes it is a time-worn dogma that collapses upon an examination of English and Canadian constitutional precedents. His study concludes that to hand the final decision on disclosure of information to the unreviewable discretion of a Minister "who is hardly a disinterested party" would make a sham of any system of access to Government documents.

In order that certain judges may acquire a familiarity and expertise in these matters, your Committee recommends that the judge hearing the appeal should be selected from a special panel of judges from the Trial Division of the Federal Court. To reduce the expense of an appeal to the complainant, the Federal Court judge could sit in various parts of Canada to hear cases. This would bring the entire process of judicial review closer to the people and would help generate public confidence.

Your Committee also recommends that a decision of a trial judge of the Federal Court be appealable to the Federal Court of Appeal and with leave to the Supreme Court of Canada. Your Committee suggests that costs shall ordinarily follow the event unless the Court otherwise directs.

ELIGIBILITY

Your committee is in favour of the legislation allowing Canadian citizens, persons residing in Canada, or corporations incorporated under the laws of Canada or a province to obtain access to Government documents. Your Committee rejects any requirement which would oblige the applicant to establish a special interest in the matter under consideration over and above that of the general public before being able to obtain the documentation in question.

Contrairement aux affirmations contenues dans le Livre vert, votre Comité estime qu'il n'appartient pas vraiment au ministre de prendre la décision finale quant à savoir si un document demandé fait l'objet d'une exemption ou non. Votre Comité recommande, quel que soit l'avis du commissaire à l'information, que le requérant ait en dernier recours le droit de faire un appel au tribunal pour le cas échéant, d'examiner les documents à huis clos et en ordonner la publication. Il appartiendrait alors à l'organisme public ou au Ministère pertinent de prouver que le document en question fait l'objet d'une exemption en vertu de la loi. Votre Comité est d'accord avec les observations de M. Murray Rankin sur le sujet, dans une étude intitulée «Freedom of Information in Canada, Will the Doors Stay Shut»? entreprise pour le compte de l'Association du barreau canadien en réponse au Livre vert. M. Rankin maintient qu'aucun obstacle constitutionnel, juridique ou pratique n'empêche l'action de la justice dans la solution des litiges sur la liberté d'information; pour lui, le motif selon lequel la responsabilité ministérielle la rend impossible est une doctrine dépassée qui s'effondre à la simple étude des antécédents constitutionnels de tout système d'accès aux documents du gouvernement canadien et anglais. Il conclut en disant que c'est se moquer que de laisser la décision finale en matière de divulgation de renseignements à la discrétion incontrôlable d'un ministre «qui n'est certainement pas une partie désintéressée».

Pour que certains juges puissent acquérir une connaissance approfondie de ces questions, votre Comité recommande que le juge entendant l'appel soit choisi parmi un groupe spécial de juges de la Division de première instance de la Cour fédérale. Pour réduire les dépenses d'appel au requérant, le juge de la Cour fédérale pourrait siéger dans diverses régions du Canada pour entendre les causes. Cette mesure rapprocherait des gens le contrôle judiciaire et augmenterait la confiance du public.

Votre Comité recommande également qu'une décision d'un juge de première instance de la Cour fédérale puisse faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel fédérale et, avec son autorisation, devant la Cour suprême du Canada et que les frais et dépens soient à la charge du requérant à moins que la Cour en décide autrement.

RECOURS À LA LOI

Votre Comité est d'accord pour que la loi permette aux citoyens canadiens, aux personnes résidentes au Canada, ou aux sociétés constituées aux termes des lois du Canada ou d'une province, d'avoir accès aux documents du gouvernement. Votre Comité rejette cependant toute condition exigeant que le requérant, avant de pouvoir obtenir les documents requis, démontre, au regard de la question en cause, un intérêt qui aurait préséance sur celui du public.

ACCESS OFFICER

Your Committee is in agreement with the suggestion made in the Green Paper that Federal Government Agencies and Departments, as the foci of record management, must bear the major burden of the realization of a policy on public access to Government documents. Your Committee therefore recommends that the legislation contain a provision requiring Federal Government Agencies and Departments to designate particular officials to undertake responsibility for departmental administration of access to documents.

DESCRIPTION OF DOCUMENTS SOUGHT

It is the opinion of your Committee that the legislation should operate retrospectively as well as prospectively, that is, in regard to documents created or received prior to as well as after the coming into force of the Act. Your Committee suggests some version of the American approach requiring that an applicant requesting a document provide sufficient information about the document to enable a responsible officer who is familiar with the subject area of the request to locate the document with a reasonable amount of effort.

SEGREGABILITY OF DOCUMENTS

Your Committee recommends the inclusion in the legislation of a provision requiring Federal Government Agencies and Departments to release non-exempt portions of partially exempt documents unless the non-exempt portions cannot practicably be separated from the exempt portions, or the exempt portions cannot practicably be deleted.

BURDEN OF PROOF

Your Committee is in favour of placing the burden of showing that a document is exempt under the legislation on the Agency or Department refusing access. The Government, after all, is in possession of the document; the citizen is not.

FEES

Your Committee recommends that charges made for requests under Freedom of Information legislation should be reasonable charges and should be limited to the direct cost of search for and copying of the documents requested.

Your Committee also advocates the inclusion in the legislation of a provision similar to that contained in the U.S. legislation whereby documents can be furnished without charge or at a reduced charge where the Agency or Department determines that waiver or reduction of the fee is in the public interest because furnishing the information can be considered as primarily benefiting the general public. In determining whether the information can be considered as primarily benefiting the general public, the Agency or Department could take into consideration such matters as the size of the public to be benefited, the significance of the benefit, the usefulness of the material to be released, the likelihood that tangible public

AGENT RESPONSABLE DE L'ACCÈS AUX DOCUMENTS

Votre Comité est d'accord avec la proposition du Livre vert selon laquelle les organismes et ministères du gouvernement fédéral doivent, en tant que centres de gestion des dossiers, être les principaux responsables de l'application d'une politique visant l'accès du public aux documents du gouvernement. Votre comité recommande donc que la loi renferme une disposition aux termes de laquelle les organismes et ministères du gouvernement fédéral seraient tenus de désigner des agents particuliers pour assurer l'administration de l'accès aux documents dans leur secteur de compétence.

DESCRIPTION DES DOCUMENTS REQUIS

Votre Comité estime que la loi devrait avoir une portée à la fois rétroactive et prospective, c'est-à-dire s'appliquer aux documents produits ou reçus tant avant qu'après son entrée en vigueur. Votre Comité propose l'adoption d'une version de la méthode américaine en vertu de laquelle un requérant doit fournir, au sujet des documents qu'il demande, des renseignements suffisants pour permettre à un agent responsable, connaissant bien l'objet de la demande, de retrouver ces documents sans y consacrer d'efforts disproportionnés.

SÉPARABILITÉ DES DOCUMENTS

Votre Comité recommande que soit incluse dans la loi une disposition qui oblige les organismes et ministères du gouvernement fédéral à communiquer des parties non protégées de documents partiellement protégés, à moins que d'un point de vue pratique, ces parties ne puissent être séparées des parties protégées ou que celles-ci ne puissent être supprimées.

FARDEAU DE LA PREUVE

Votre Comité est d'accord pour que le fardeau de la preuve, lorsqu'il est question de déterminer si un document protégé aux termes de la loi, soit assumé par l'organisme ou le ministère ayant rejeté une demande. Après tout, c'est le gouvernement qui est en possession des documents, et non le citoyen.

DROITS

Votre Comité recommande que les frais occasionnés par les demandes faites en vertu de la Loi sur la liberté d'information soient raisonnables et se limitent aux coûts directs de la recherche et de la reproduction des documents demandés.

Votre Comité préconise également l'inclusion dans la loi d'une disposition semblable à celle que contient la loi américaine selon laquelle les documents peuvent être fournis sans frais, ou à un taux réduit, lorsque l'organisme ou le ministère juge que la suppression ou la réduction des droits est dans l'intérêt du public; la publication de l'information peut, en effet, être considérée comme bénéficiant avant tout au public en général. Pour déterminer si tel est le cas, l'organisme ou le ministère pourrait tenir compte du nombre de personnes qui en bénéficieraient, de l'importance des avantages recueillis, de l'utilité du document qui sera publié, de la probabilité d'un bien

good will be realized and other factors bearing upon the appropriateness of public payment.

While your Committee supports reasonable search and reproduction charges, it opposes the imposition of charges for administrative examination or review of documents for a decision on release, as such charges could become a *de facto* means of frustrating release owing to the large element of discretion involved in review and the calculation of charges thereof.

TIME LIMITS

Your Committee considers that successful operation of Freedom of Information legislation requires that Federal Government Agencies and Departments act expeditiously in meeting requests for documents. Your Committee therefore agrees with the suggestion made in the Green Paper that a reasonable time period during which a decision would have to be made within an Agency or Department as to whether or not to release material relevant to an application is twenty working days, with the legislation requiring availability of released material as soon as possible after decision. Your Committee further recommends that an extension of up to ten working days be allowed in three types of unusual circumstances, in effect where documents must be searched for and collected from other locations, where another Agency or Department having a substantial interest in the status of the information requested must be consulted, or where a request requires an Agency or Department to search for, collect and examine a voluminous amount of separate and distinct documents. A similar provision is contained in the U.S. legislation.

Further to your Committee's recommendation that an Information Commissioner be established under the Act, your Committee recommends that there be a limit of ten working days for him or her to make a finding. With regard to your Committee's proposal that there be a right of appeal to the Federal Court on the question of access to Government documents, your Committee suggests the inclusion in the legislation of a provision similar to that existing in the U.S. legislation whereby the Government's time to answer a suit under the Act is 30 days "unless the Court otherwise directs for good cause shown".

REPORTING

Your Committee is in agreement with the suggestion made in the Green Paper that in order to ensure effective parliamentary oversight of a Freedom of Information statute, the statute should require detailed annual reports from Agencies and Departments including statistics on the compliance by the Agencies and Departments with their obligations under the legislation. An Information Commissioner should likewise be required to report on his or her responsibilities under the legislation. All such reports should stand permanently referred to a Parliamentary Committee.

PRIORITY

Your Committee is of the opinion that no claim to Crown privilege should prevail against a Freedom of Information

tangible pour le public, et d'autres facteurs qui peuvent influencer sur l'opportunité d'un paiement par le public.

Bien que votre Comité approuve des frais raisonnables de recherche et de reproduction, il s'oppose à l'imposition de frais pour l'étude ou le contrôle administratif de documents avant qu'une décision de publication ne soit prise; de tels frais pourraient entraver la publication de l'information vu l'importance de l'élément discrétionnaire lors du contrôle et du calcul des frais de ce contrôle.

DÉLAIS

Votre Comité considère que, pour que la Loi sur la liberté d'information soit un succès, il faut que les organismes et les ministères fédéraux fassent diligence pour répondre aux demandes de documents. Votre Comité convient donc, avec le Livre vert, que la période raisonnable pour prendre une décision au sein d'un organisme ou d'un ministère sur le bien-fondé de la publication d'un document demandé, est de vingt jours ouvrables; la loi exige ensuite que le document publié soit disponible le plus tôt possible après la décision. Votre Comité recommande de plus qu'un prolongement, pouvant aller jusqu'à dix jours ouvrables, soit accordé dans trois types de circonstances inhabituelles: lorsqu'il faut aller dans d'autres villes pour chercher et recueillir les documents, lorsqu'un autre organisme ou ministère manifestant un intérêt certain pour l'information demandée doit être consulté, lorsqu'une demande exige qu'un organisme ou un ministère recherche, recueille ou examine une quantité volumineuse de documents différents. La loi américaine contient une disposition semblable.

En rapport avec la création du poste de Commissaire à l'information aux termes de la loi, votre Comité recommande que le Commissaire soit tenu de rendre une décision dans un délai de dix jours ouvrables. Pour ce qui est de la possibilité d'interjeter appel à la Cour fédérale en matière d'accès aux documents gouvernementaux, votre Comité propose d'inclure dans la loi une disposition semblable à celle qui existe dans la loi américaine et qui donne au gouvernement trente jours pour répondre à une demande d'action en justice visée par la loi, «à moins que la cour n'en décide autrement si elle juge qu'il existe des motifs valables.»

RAPPORTS

Votre Comité approuve la proposition faite dans le Livre vert, selon laquelle, afin d'assurer une surveillance efficace de l'application de la Loi sur la liberté d'information, celle-ci devrait prévoir la présentation de rapports annuels détaillés au Parlement par les organismes et ministères, y compris la présentation de statistiques sur la façon dont ils ont rempli leurs obligations aux termes de la loi. Un commissaire à l'information devrait également être tenu de rendre compte de ses responsabilités aux termes de la loi. Tous ces rapports devraient être soumis en permanence à un comité parlementaire.

PRIORITÉ

Votre Comité recommande que les dispositions d'une loi sur la liberté d'information s'appliquent, et que les parlementaires

statute and that Members of Parliament should have the right to receive documents without regard to Crown privilege. Your Committee therefore recommends that the Standing Orders be amended accordingly.

FOOTNOTES

—1 D. F. Wall, "The Provision of Government Information", Privy Council Office, April, 1974. The report is reproduced in Issue 32 of the Minutes of Proceedings of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments beginning at page 30 (June 25, 1975).

—2 See the study entitled "Prohibitions Against the Release of Government Information Contained in the Statutes of Canada" prepared by François Pépin of the Research Branch, Library of Parliament for the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. The study is set out beginning at page 47 of Issue 23 of the Committee proceedings (April 18, 1978).

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18, 19, 21, 23, 25, 26, 28, 31, 32 and 34*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le coprésident

GERALD W. BALDWIN

Joint Chairman

reçoivent les documents demandés sans égard à toute revendication de privilège par la Couronne. Votre Comité recommande donc que le Règlement soit modifié en conséquence.

RENOIS

—1 D. F. Wall, «Diffusion de l'information gouvernementale», Bureau du Conseil privé, avril 1974. Le rapport est reproduit dans le fascicule n° 32 des délibérations du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, à partir de la page 72 (25 juin 1975).

—2 Voir l'étude intitulée «Interdictions de divulgation de renseignements gouvernementaux contenus aux Statuts du Canada» préparée par François Pépin du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement pour le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. On trouve cette étude à partir de la page 47 du fascicule n° 23 des délibérations du Comité (18 avril 1978).

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18, 19, 21, 23, 25, 26, 28, 31, 32 et 34*) est déposé.

Respectueusement soumis,

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 27, 1978

(36)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9:50 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Asselin and Godfrey.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, Mrs. Holt, Messrs. McKinley and Robinson.

In attendance: Mr. David Johansen, Research Branch, Library of Parliament.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, December 16, 1977 relating to THE GREEN PAPER ON LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS. (See *Minutes of Proceedings Tuesday, February 7, 1978, Issue No. 6.*)

The Committee resumed consideration of its draft report to both Houses.

It was agreed,—That the following documents be printed as appendices to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

- Summary of Recommendations by witnesses appearing before the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments on the subject matter of the Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents. By David Johansen, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa, May 19, 1978. ("RSI-22")
- A letter of the Canadian Library Association dated June 13, 1978 and a brief. ("RSI-23")
- A letter of the Canadian Sociology and Anthropology Association dated May 3, 1978. ("RSI-24")
- A letter of the Canadian Association of Schools of Social Work dated June 15, 1978. ("RSI-25")

Senator Godfrey moved, seconded by Mr. Béchard,—That the draft report as amended be concurred in.

After debate thereon, the question being put, it was agreed to.

On motion of Senator Godfrey, seconded by Mr. Béchard, it was ordered,—That the Joint Chairmen present the report as amended to their respective Houses as the fifth report of this Committee.

It was agreed,—That the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that, the Joint Chairmen be authorized to hold meetings during the forthcoming summer recess to receive and authorize the printing of evidence when three members of the Committee are present, provided both Houses are represented.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 JUIN 1978

(36)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 50 sous la présidence de M. Gerald W. Baldwin (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Asselin et Godfrey.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard, Brewin, Hnatyshyn, M^{me} Holt, MM. McKinley et Robinson.

Aussi présent: M. David Johansen, service de recherches de la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre du vendredi 16 décembre 1977 ayant trait au Livre vert «LA LÉGISLATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT». (Voir *procès-verbal du mardi 7 février 1978, fascicule n° 6*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport aux deux Chambres.

Il est convenu,—Que les documents suivants soient joints au procès-verbal et témoignages de ce jour:

- Résumé des recommandations faites par les témoins qui ont comparu devant le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires lors de l'étude du Livre vert intitulé «Législation sur l'accès aux documents du gouvernement» présenté par David Johansen, service de recherches, Bibliothèque du Parlement, à Ottawa le 19 mai 1978. («RSI-22»).
- Une lettre de l'Association canadienne des bibliothèques en date du 13 juin 1978 et un mémoire. («RSI-23»).
- Une lettre de la société canadienne de sociologie et d'anthropologie en date du 3 mai 1978. («RSI-24»).
- Une lettre de l'Association canadienne des écoles de service social en date du 15 juin 1978 («RSI-25»).

Le sénateur Godfrey propose, appuyé par M. Béchard,—Que le projet de rapport, tel que modifié, soit adopté.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur motion du sénateur Godfrey, appuyée par M. Béchard, il est ordonné—Que les coprésidents présentent un rapport, tel que modifié, à leur Chambre respective à titre de cinquième rapport du Comité.

Il est convenu,—Que les co-présidents fassent rapport à leur Chambre respective tout en recommandant que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances au cours du congé d'été qui vient, à recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque trois membres du Comité sont présents pourvu que les deux Chambres soient représentées.

At 12:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call
of the Chair.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 27, 1978

• 0948

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): While we are waiting for one more live body, can I ask your approval to table the summary of recommendations and have printed—the summary of recommendations by the witnesses appearing before the Committee by Mr. Johansen dated May 19. Remember, that was done by Mr. Johansen and it is a summary of all the witnesses and the evidence, and it presents an excellent document for people who want to examine what was said. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There is also a letter to Senator Forsey from the Canadian Association of Schools of Social Work dated June 15, writing to support the Canadian Association of University Teachers brief over the signature, of Myer Katz, Past Secretary, Canadian Association of Schools of Social Work. Can that be printed?

• 0950

I think there is a letter from the Canadian Library Association containing a brief on the green paper on public access. Can that be tabled and printed? Agreed? There is another one to Senator Forsey from the Institute for Behaviourable—Behaviour—I guess it is time this session ended—Behavioural Research, York University, over the signature of B. R. Blishen, President of the Canadian Sociology and Anthropology Association; a letter supporting the stand taken by the Canadian Bar Association. Can that be printed and appended to the proceedings? Thank you.

Senator Godfrey: Now, we have another lot. Which is this? Part two; have we got that?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is all in here. It is all in the one document.

I can tell members of the Committee while we are waiting that by heroic efforts on the part of Mr. Johansen and his staff, I am instructed that the entire report as put together by the steering committee is now contained in the document which is before you both in French and in English—it was put together both in French and in English—tabled the fifth report. That contains the entire report which your committee, as instructed, put together, and which is now ready for presentation. With the addition of one more member, we can get to work on it. One body is on its way.

Mr. McKinley: Do we need one more for a quorum?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): One for a quorum, and as this is the Committee...

Senator Godfrey: Well, can we start reviewing things?

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 27 juin 1978

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): En attendant un joueur de plus, puis-je vous demander votre accord pour déposer le résumé des recommandations et le faire imprimer... Il s'agit du résumé, préparé par M. Johansen et daté du 19 mai, des recommandations formulées par les témoins qui ont comparu devant le comité. A noter qu'il est l'œuvre de M. Johansen et qu'il s'agit du résumé de tous les témoignages et de tous les éléments de preuve; c'est un excellent document pour toute personne qui voudrait étudier ce qui a été dit. Est-ce convenu?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Il y a également une lettre adressée au sénateur Forsey par l'Association canadienne des écoles de sciences sociales, datée du 15 juin, à l'appui du mémoire de l'Association canadienne des professeurs d'université, signée par M. Myer Katz, secrétaire sortant de l'Association canadienne des écoles de sciences sociales. Pouvons-nous la faire imprimer?

Je crois qu'il y a également une lettre de l'Association canadienne des bibliothécaires, à laquelle est joint un mémoire sur le Livre vert sur l'accès aux documents. Pouvons-nous les déposer et les imprimer? D'accord? Il y a une autre lettre de l'Institut de behavior... de behavior... je crois qu'il est temps que la session s'achève—de behaviorisme, Université York; elle est adressée au sénateur Forsey et signée par B. R. Blishen, président de l'Association canadienne de sociologie et d'anthropologie, il s'agit d'une lettre qui appuie la position de l'Association canadienne du Barreau. Pouvons-nous l'imprimer et l'annexer au procès-verbal? Merci.

Le sénateur Godfrey: Et maintenant, nous avons d'autres documents. De quoi s'agit-il? De la deuxième partie; l'avons-nous?

Le coprésident (M. Baldwin): Tout est là. En un seul document.

J'aimerais apprendre aux membres du comité, pendant que nous attendons, que, grâce aux efforts héroïques de M. Johansen et de ses collaborateurs, le rapport complet tel que préparé par le comité directeur, se trouve à ce qu'on me dit, maintenant dans ce document que vous avez entre les mains en français et en anglais—il a été préparé et en français et en anglais—c'est le cinquième rapport. Il s'agit du rapport complet que votre comité, selon les instructions reçues, a préparé et qui maintenant être présenté, ce que nous pourrions faire dès que nous aurons un membre de plus. Quelqu'un est en route.

M. McKinley: Nous faut-il un membre de plus pour atteindre le quorum?

Le coprésident (M. Baldwin): Un de plus pour le quorum, et comme il s'agit du comité...

Le sénateur Godfrey: Pouvons-nous commencer à revoir le texte?

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. We start reviewing without passing it. Before that, it is my view—and I am subject to being overruled—that this matter from this report has been discussed publicly, privately, in the paper, in debates in the House and out of the House. This is a Committee which is dedicated to freedom of information. In view of the fact that we are not dealing with a statute, only with the access to green paper, I see no reason why we should not proceed in public. Unless there is any objection, I would so . . .

Mrs. Holt: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Agreed. All right. Too many of these meetings are held in camera.

Now, while we are waiting, can we go through this page by page and then we can talk about changing it as we want to when the other person arrives? Should we take the first page? Is there any . . . ? May I say that this was discussed item by item at a meeting of the steering committee. Senator Godfrey, Senator Forsey and myself, Mr. Brewin and Mr. Robinson: all of us were present, I think, with one or two exceptions. In a limited time, every item on this has been the subject of discussion, argument, change and . . .

Senator Godfrey: There was a series of meetings.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): A whole series of meetings, lasting over a month. Now, looking at page 1, is anything up for discussion?

Mrs. Holt: You may not like me commenting at this stage, but I do not think that “reasonably expected” changes much from “might”. I think there is still too much discretion in “might reasonably be expected”. You know, I still like even “reasonable” and “probable”, sort of the same as the police have. I just wonder if you are still giving an awful lot of discretion by “reasonably expected”.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What line is that?

Mrs. Holt: That is the third last line on page 1, replacing “might”.

Senator Godfrey: This is a very fundamental point.

Mrs. Holt: Yes. I do not think it changes it. I do not know what the words are, but I sure would like to think about . . . You know, they should have proof that it would be detrimental to the national safety. You call it national defence, but I still have not quite accepted that.

Senator Godfrey: I think we have got a . . . My own opinion is that we have got to . . . This is the best we can realistically hope to accomplish. I mean, it is quite a bit better than “might”; a lot better than “might” . . .

• 0955

Mrs. Holt: It is better than “might”.

Senator Godfrey: If we go on to say “probably”, that is going too far, I think, really. I think this is a reasonable compromise.

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien. Nous allons commencer à le revoir sans l'adopter. Auparavant, je suis d'avis—mais je vous laisse juger—que la teneur du présent rapport a été discuté en public, en privé, dans les journaux, à la Chambre et ailleurs. Notre comité se consacre à la liberté de l'information. Vu que nous n'examinons pas une loi, mais seulement le Livre vert, je ne vois aucune raison pour ne pas siéger en séance publique. A moins qu'il y ait des objections, je le . . .

Mme Holt: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Convenus. Très bien. Trop de réunions de ce genre se tiennent à huis clos.

Maintenant, en attendant, nous pouvons examiner le texte, page par page, et nous pourrions discuter des modifications à apporter si nous le désirons lorsque l'autre personne arrivera? Allons-nous prendre la première page? Y a-t-il . . . ? J'aimerais préciser qu'il a été question, paragraphe par paragraphe, à une réunion du comité directeur. Le sénateur Godfrey, le sénateur Forsey et moi-même, M. Brewin et M. Robinson étions présents, je crois, à une ou deux exceptions près. Malgré le peu de temps, chaque question a fait l'objet de discussions, d'arguments, de modifications et . . .

Le sénateur Godfrey: Il y a eu plusieurs réunions.

Le coprésident (M. Baldwin): Toute une série de réunions, pendant plus d'un mois. Maintenant, à la page 1, y a-t-il matière à discussion?

Mme Holt: Vous aimeriez peut-être mieux que je ne dise rien au point où nous en sommes, mais je ne crois pas que les mots «risquerait vraisemblablement» changent beaucoup en rapport au verbe «pourrait». Il me semble que nous accordons toujours trop de pouvoir discrétionnaire en disant «risquerait vraisemblablement». Vous savez, je préférerais les expressions «raisonnable» et «probable», un peu comme pour la police. Je me demande simplement si vous n'accordez pas toujours trop de pouvoir discrétionnaire en disant «risquerait vraisemblablement».

Le coprésident (M. Baldwin): De quelle ligne s'agit-il?

Mme Holt: La troisième ligne avant la fin, au bas de la page 1, où l'on veut remplacer «pourrait».

Le sénateur Godfrey: C'est une question tout à fait fondamentale.

Mme Holt: Oui. Je ne crois pas que nous apportons un changement. Je ne sais pas quelle est l'expression, mais j'aimerais certainement avoir le temps d'y réfléchir . . . vous savez, on devrait exiger la preuve que ce serait causer un préjudice à la défense nationale, mais je n'en suis toujours pas très sûre.

Le sénateur Godfrey: Je crois que nous avons—à mon avis, il faut que nous—d'un point de vue réaliste, c'est le mieux que nous puissions espérer. Je veux dire par là que c'est une grande amélioration sur «pourrait»; c'est même beaucoup mieux que «pourrait».

Mme Holt: C'est mieux que «pourrait».

Le sénateur Godfrey: Si nous ajoutons «probablement», c'est, je crois, aller vraiment trop loin. Il me semble qu'il s'agit d'un compromis raisonnable.

[Texte]

Mrs. Holt: I know that if I were someone in the civil service protecting my back on that issue, I think I could get away with hiding it on reasonably . . .

Senator Godfrey: Yes, but you are not going to get away with it with the information commissioner or with the courts, probably, so this is why you get back to the review process. This then gives something that I think the information commissioner or the courts can get their teeth into.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Might I say that we did strike a blow here. In every statute so far, the human rights legislation and, I believe, the Federal Court Act, the words "might be" are the words which have been put forward so far and we have resisted that. Some of us would have liked to have gone a little further, but we felt that if we could strike down what the government had put forward and what the civil service had put forward as being the criteria, we would at least be going 75 per cent along the way. I have a view something like yours, but we had to meet a common view of everybody and we had to realize what we would expect to get here. But the words "might be" were so obviously an open invitation to hide everything that we thought those had to be struck out. We struck them out and replaced them with these.

Mrs. Holt: But you have to leave "reasonably" in; you do not think we can go for "could be expected to be detrimental"?

Senator Godfrey: There is nothing wrong with being reasonable.

Mrs. Holt: I do not think there is anything wrong with being reasonable. But five years from now somebody is going to start a new committee, exactly like this one, to have freedom of information. If we do not—I think you have to start at the position of real strength and open it all up—not all up; I am well aware that there are things that for the safety of the nation cannot be revealed for many reasons.

Anyhow, I am not going to stand in the way of it because, as you know, I am not an expert in it except that I am just finding that there are so many ways of closing doors on information, as you have known for longer than I have, Mr. Baldwin. Also, I find that there will be a way around "reasonably" because I have seen it happen so often—the technicalities of the law.

Senator Godfrey: I must say that the advantage of having this in open hearing instead of in camera is that it does give people like Mrs. Holt an opportunity to put it on the record. In fact, these are a matter of public record.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It may well be that when the statute comes you and I might be fighting vigorously on the same side for amendments to the description. We are only making recommendations to government now. What government will do is something between only them, God and the Prime Minister.

[Traduction]

Mme Holt: Je sais que, si J'étais un fonctionnaire qui se protège sur cette question, je pourrais probablement cacher l'affaire en invoquant le caractère vraisemblable . . .

Le sénateur Godfrey: Oui, mais vous ne réussirez pas à le faire avec le commissaire à l'information ou les tribunaux, du moins c'est probable, car c'est pourquoi il y a une procédure de révision. On ajoute ainsi une disposition qui permettra, je crois, au commissaire à l'information et aux tribunaux de mordre à belles dents dans l'affaire.

Le coprésident (M. Baldwin): Permettez-moi de dire que nous avons rencontré un certain succès ici. Dans chaque loi promulguée à date, la Loi sur les droits de la personne et, je crois, la Loi sur la cour fédérale, l'expression «pourrait être» a toujours été proposée et nous nous y sommes opposés. Certains, parmi nous, auraient aimé aller un peu plus loin, mais nous avons estimé que si nous réussissions à abolir les critères toujours présentés par le gouvernement et par la fonction publique, nous aurions atteint l'objectif à 75 p. 100. Je suis assez de votre avis, mais il nous a fallu trouver un consensus et saisir ce à quoi nous pouvions nous attendre ici. L'expression «pourrait être» constitue une invitation si évidemment ouverte à la cachotterie que nous avons pensé qu'il fallait la rayer. Nous l'avons donc rayée et remplacée par ce que vous voyez ici.

Mme Holt: Mais il vous faut laisser «vraisemblablement»; vous ne croyez pas que nous puissions dire «qui risquerait de causer un préjudice . . .»?

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas un mal que d'être vraisemblable.

Mme Holt: Je ne trouve pas non plus que ce soit mal d'être raisonnable. Mais dans cinq ans, quelqu'un réunira un nouveau comité, exactement comme le nôtre, pour étudier la liberté de l'information. Si nous ne . . . J'estime qu'il faut adopter une position de force et tout divulguer—peut-être pas tout; je sais fort bien que certaines choses, pour de nombreuses raisons, ne peuvent être révélées sans mettre en danger la sécurité du pays.

De toute manière, je ne vais faire aucune opposition, car comme vous le savez, je ne suis pas expert en la matière, sauf que je constate qu'il y a tant de façons de fermer les portes à la divulgation de l'information, comme vous le savez depuis encore plus longtemps que moi, monsieur Baldwin. Je pense également qu'on trouvera moyen de contourner le mot «vraisemblablement», parce que j'ai été témoin si souvent de ce genre de chose . . . des chinoïseries de la loi.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais mentionner que l'avantage de discuter de cette question publiquement au lieu d'à huis clos, c'est que des personnes comme Mme Holt ont l'occasion de faire consigner leur point de vue au procès-verbal. En fait, c'est public.

Le coprésident (M. Baldwin): Il se pourrait fort bien que lorsque nous serons saisis du projet de loi, nous combattons ensemble, avec force, pour apporter à des amendements à la description. Pour l'instant, nous ne formulons que des recommandations à l'intention du gouvernement. Ce que le gouver-

[Text]

Mrs. Holt: I hope you are wrong about that. I hope there are some speeches from the back benches.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I hope they have someone else as well as God and the Prime Minister involved in this decision-making.

Mrs. Holt: I am not sure God is involved anymore.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, this very same question about reason came up in the British system when they were dealing with internment, when the original draft and so forth left out the word "reasonably" and just said "if". So the Lord Chancellor, or whoever it was, just decided on his own and the courts held that they could not interfere. They inserted the word "reasonably", just one word, and that immediately changed the whole standard of the thing so that an outside tribunal felt itself free to inquire into the basis for the finding. Therefore, I think that that is some illustration of the fact that the word "reasonable" may not be perfect but at least it is a tremendous advance. I think we should accept it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It has a number of interpretations. In the criminal courts. The words "reasonable" and "reasonably" have been used over and over again as providing a measure of proof which a reasonable man or woman under reasonable conditions might be expected to know and understand. It has been, I think, pretty well judicially defined, if I am not wrong, Senator Godfrey and Mr. Brewin. If the word "reasonably" was accepted by the government, it would not come as a blind word. It would come and it would bear with it a judicial precedent.

We hope, and we will come to this later, that this Committee will be monitoring the operations of legislation. There would be permanent references to us of reports by commissioners and by the courts so that we would know to what extent what we intended to bring into effect was in fact operating and, if not, I would think within two or three years—this would be my view, if you and I and everyone else are still here—Mr. Brewin unfortunately at the moment not one of us who is there.

• 1000

Senator Godfrey: Is this an official declaration of policy on behalf of the Conservative Party with respect to the Senate?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Sure. It is in this . . .

Mr. Brewin: If it reassures you at all, I have just said I would not run in this election. I said nothing about the future.

Mrs. Holt: Or becoming a Senator or something.

The only thing is, you know, in court you have a reasonably—it is altogether different if you were having reasonable men and women, sort of thing. But you know how many cases are lost in court, and you cannot really afford to lose that many cases on information.

[Translation]

nement en fera, reste pour l'instant entre lui, Dieu et le premier ministre.

Mme Holt: J'espère que vous faites erreur à ce sujet. J'espère que les simples députés interviendront à ce sujet.

Le coprésident (M. Baldwin): J'ose espérer qu'on fera appel à d'autres qu'à Dieu et au premier ministre lorsqu'on prendra les décisions.

Mme Holt: Je ne suis pas convaincue que Dieu s'y intéresse toujours.

M. Brewin: Monsieur le président, cette même question de vraisemblance s'est posée dans le régime britannique dans le contexte de l'internement, alors que dans le texte original, etc., on ne trouvait pas le mot «vraisemblablement», on trouvait seulement «si». Le Lord chancelier ou quelqu'un d'autre a décidé de son propre chef, et les tribunaux se sont déclarés incapables d'intervenir. On a inséré le mot «vraisemblablement», un seul mot qui a immédiatement changé toute la norme, si bien que le tribunal s'est estimé libre de faire enquête sur les fondements des conclusions. Par conséquent, je crois qu'on voit bien que le mot «vraisemblablement» n'est peut-être pas parfait, mais au moins il a un énorme avantage. J'estime que nous devrions l'accepter.

Le coprésident (M. Baldwin): Il y a nombre d'interprétations. Devant les cours criminelles. Les mots «raisonnable» et «vraisemblablement» ont servi maintes et maintes fois comme critères de ce que l'on peut espérer qu'un homme ou une femme raisonnable, dans les conditions raisonnables, sachent ou comprennent. Je crois, que cette notion a été assez bien définie dans le contexte judiciaire, si je ne fais erreur, sénateur Godfrey, monsieur Brewin. Si le terme «vraisemblablement» était accepté par le gouvernement, il ne s'agirait plus d'un mot en l'air, dans la mesure où il y aurait un précédent judiciaire.

Nous espérons, et nous reviendrons là-dessus plus tard, que le comité contrôlera les opérations dans ce domaine. On nous dira de façon constante quels sont les rapports qui ont été présentés par les commissaires ou par les tribunaux, afin que nous sachions dans quelle mesure nos recommandations ont eu des résultats, et dans le cas contraire, je pense que d'ici deux ou trois ans,—si vous-même, moi-même, vous tous enfin sommes encore ici,—monsieur Brewin, malheureusement pour le moment, aucun d'entre nous n'y est encore.

Le sénateur Godfrey: S'agit-il d'une déclaration officielle du parti conservateur?

Le coprésident (M. Baldwin): Bien sûr. C'est dans ce . . .

M. Brewin: Si cela peut vous rassurer, j'allais dire que je ne me présenterai pas à cette élection. Je n'ai rien dit au sujet de l'avenir.

Mme Holt: Vous pouvez devenir sénateur ou quelque chose d'autre.

La seule chose, comme vous le savez, c'est que dans un tribunal, les choses se font raisonnablement, ce qui n'a rien à voir avec le fait qu'il y ait des hommes et des femmes raisonnables. Mais vous savez combien de procès sont perdus

[Texte]

I do not think we have to go as far as the courts in this legislation. It is whether disclosure could be expected to be detrimental to the national defence, and then the law itself covers the reasonableness if it does reach the court. The reasonable aspect, if it does reach the court, will be covered by the basics of the law, the statutes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Could we leave that word and go along? It appears several other places. It may well be that you might want to move to strike it out at a later stage.

Mrs. Holt: I just put it to you. I do not think we have to strike it out here, but it is just a suggestion that we can think about.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think very much with you. When we come to the examination of a statute which the government of the day will be bringing in, then we can consider the terms and what you have to say will be eminently sensible then.

Mr. Hnatyshyn: we welcome your live pulsating body here. You bring life to this Committee which it lacked before.

Senator Godfrey: All I have to say is I agree. You will add a great contribution.

Mr. Hnatyshyn: I only have one question, Mr. Chairman. I come to this meeting about openness and here we have confidential stamped on . . .

Senator Godfrey: We are now in open.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have just discussed that and we are now meeting in open to anyone. We make no distinctions.

Mr. Hnatyshyn: All right. That is fine.

Senator Godfrey: It was only for the staff of the Committee.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You can disregard that because we are meeting in open.

Mr. Hnatyshyn: All right.

Senator Godfrey: We wanted to make this document newsworthy by stamping confidential for the press to pay some attention to it. Otherwise they are not interested.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have just gone over the first page.

Seeing we have gone over the first page, what is your wish? Should we pass these clause by clause as we go along?

An hon. Member: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. No objection has been taken. Mrs. Holt has given us a very sensible observation with regard to the use of the word "reasonably" but is not opposing it. Is it then agreed that the items on page 1 have the approval of the committee and do pass?

Some hon. Members: Agreed.

[Traduction]

en cour, et vous ne pouvez pas vous permettre de perdre autant de procès sur des questions d'information.

Je ne crois pas que nous devions aller jusqu'au tribunaux. Il s'agit de déterminer si la divulgation de certains renseignements peut porter préjudice à la défense nationale. Si l'affaire est portée devant les tribunaux, la loi elle-même garantit le caractère raisonnable de l'affaire. Si l'affaire n'est pas portée devant les tribunaux, alors ce sont les fondements de la loi, c'est-à-dire les statuts, qui garantissent l'aspect raisonnable du règlement.

Le coprésident (M. Baldwin): Ne pourrions-nous pas laisser ce mot de côté et continuer? Il apparaît à plusieurs autres endroits. Peut-être proposerez-vous de le supprimer plus tard.

Mme Holt: Je ne pense pas qu'il faille le supprimer dès maintenant, mais nous pourrions peut-être y penser.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suis d'accord avec vous. Lorsque nous étudierons un statut que le gouvernement présentera, nous pourrions nous pencher sur les conditions en vigueur et ce que vous avez à dire sera extrêmement important.

Monsieur Hnatyshyn, je me félicite de vous voir en si grande forme. Vous donnez vie au comité qui en a besoin.

Le sénateur Godfrey: Tout ce que j'ai à dire, c'est que je suis d'accord. Vous nous aiderez beaucoup.

M. Hnatyshyn: J'ai une question, monsieur le président. Je suis venu assister à cette séance pour parler d'ouverture, et voilà que j'ai sous les yeux un document confidentiel sur . . .

Le sénateur Godfrey: Nous ne siégeons pas à huis clos.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous venons d'en discuter, et nous avons décidé que la séance est ouverte au public. Nous ne faisons pas de distinction.

M. Hnatyshyn: D'accord. C'est bon.

Le sénateur Godfrey: C'était simplement pour le personnel du comité.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous pouvez laisser cela de côté puisque nous ne siégeons pas à huis clos.

M. Hnatyshyn: D'accord.

Le sénateur Godfrey: Nous voulions que ce document fasse sensation auprès de la presse, et c'est la raison pour laquelle nous avons imprimé la mention confidentiel. Sinon, la presse ne s'y intéresserait pas.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous venons de nous pencher sur la première page.

Puisque nous en avons fini avec la première page, pensez-vous que nous devrions passer à l'étude article par article?

Une voix: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Bien. Il n'y a pas d'objection. Mme Holt nous a fait une remarque très sensée au sujet de l'utilisation du mot «vraisemblablement», mais elle ne fait pas d'objection. Êtes-vous d'accord pour que les articles figurant à la page 1 soient approuvés et adoptés par le comité?

Des voix: D'accord.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Fine. Page 2. I will leave it—for those who did not stay up all night and study this, they have a little more time for it now.

Senator Godfrey: May I say that I have a suggested amendment to page 2 which David Johansen has drafted. What my amendment is, there is not a sufficient explanation here of how other aspects of national security are covered.

The word “national security” is a very broad term and when people think of it, they think not only of national defence. They also think of internal security, terrorist activities, insurrections, and so on.

The Canadian Bar Association recommended that we use just the word “national defence” and said that these other activities that can be included in national security are already covered under the Criminal Code and the law enforcement, and I think we should explain that.

David, could you read out the suggestion?

Mr. David Johansen (Counsel to the Committee): Right. It would follow after the first sentence, at the end of the sentence, “imprecise.” Then you would put in a new sentence to the extent that the term “national security” has broader implications than the term “national defence”, thereby covering such things as terrorist activities. Your Committee is of the opinion that the proposed exemption pertaining to law enforcement, which is discussed later, should provide adequate protection. And then it would go on and say, your Committee believes that the exemption pertaining to national defence... and it would continue on... should be defined in as much detail as possible to follow.

• 1005

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Are you saying anything else, Senator, or are you just adding this?

Senator Godfrey: What do you...

Mr. Johansen: No. Instead of saying “it is the opinion of your Committee” in the second sentence, you are adding a sentence after “imprecise”. And then you are saying, “your Committee believes that the exemption pertaining to national defence should be defined”. Here it just says “exemption”.

An hon. Member: Okay.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, okay. So you are striking out the words “It is the opinion”...

Mr. Johansen:... “of your Committee”...

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And in its place substituting.

Mr. Johansen: Yes. You put in the new sentence, and then you have another sentence, “Your Committee believes that the exemption pertaining to national defence should be defined in as much detail as possible”.

Senator Godfrey: All right. So we have the words “Your Committee believes that the exemption”... and add the words “pertaining to national defence”...

Mr. Johansen: Right.

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Bon. Page 2, je laisserai un petit peu plus de temps pour étudier cette page à ceux qui n'ont pas passé leur nuit à étudier le document.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais proposer un amendement à la page 2, amendement que David Johansen a rédigé. Mon amendement stipule qu'il n'y a pas suffisamment d'explication ici relativement aux autres façons dont la sécurité nationale est assurée.

L'expression «sécurité nationale» est très vaste et, pour la plupart des gens, cela ne signifie pas uniquement la défense nationale. Ils pensent également à la sécurité interne, aux activités de terrorisme, aux insurrections, etc.

L'Association du Barreau canadien a recommandé que nous utilisions l'expression «défense nationale». Celle-ci a également dit que les autres activités ayant un rapport avec la sécurité nationale sont déjà couvertes par le Code criminel et par l'exécution de la loi, et je crois que nous devrions expliquer cela.

David, pouvez-vous lire cette suggestion?

M. David Johansen (conseiller du comité): D'accord. Il faudrait lire à la fin de la première phrase, «imprécise». Étant donné que le terme «sécurité nationale», a des implications plus larges que le terme «défense nationale», vous ajouteriez alors une nouvelle phrase tenant compte de choses comme les activités terroristes. Quant à l'exemption proposée à l'application de la Loi, dont on discute plus tard, votre comité estime qu'elle devrait offrir une protection suffisante. On lirait alors: votre comité croit que l'exemption relative à la défense nationale... et ainsi de suite... devrait être expliqué de façon aussi détaillée que possible.

Le coprésident (M. Baldwin): Dites-vous autre chose, sénateur, ou ne faites-vous qu'ajouter cela?

Le sénateur Godfrey: Qu'est-ce que vous...

M. Johansen: Non. A la deuxième phrase, au lieu de dire «votre comité estime que», vous ajoutez une phrase après «approprié». Et alors, vous dites, «votre comité estime que l'exemption relative à la défense nationale devrait être définie». Ici on dit simplement «exemption».

Une voix: Très bien.

Le coprésident (M. Baldwin): Donc, vous rayez les mots «votre comité»...

M. Johansen:... «estime que»...

Le coprésident (M. Baldwin): Et vous y substituez...

M. Johansen: Oui. Vous y insérez la nouvelle phrase et, ensuite, vous avez une autre phrase: «Votre comité croit que l'exemption relative à la défense nationale devrait être définie de façon aussi détaillée que possible.»

Le sénateur Godfrey: Très bien. Nous avons donc les mots «votre comité croit que l'exemption»... et nous ajoutons les mots «relative à la défense nationale»...

M. Johansen: C'est cela.

[Texte]

Senator Godfrey: . . . “should be defined . . .” Yes.

Mr. Johansen: Right.

Senator Godfrey: Then I move that amendment.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any discussion to the amendment, Mr. Brewin?

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I wish to express my unhappiness about this amendment. I do not think it would be strong enough to cause me to vote against it because, on the whole, I approve of the effort made here to cut down the breadth of the term “national security”. But I am just wondering whether it would not be advisable . . . I know that under law enforcement many of the things that are thought of as internal defence, defence against internal forces, are undoubtedly covered. And if there is an exemption in favour of matters involving internal defence, I would prefer to see perhaps stated in this paragraph not only external defence but internal defence. My purpose in that is not that I have very much doubt about what it means, but because I think it is important to state, when you deal with national security and make a clear statement, that your recommendation for the limiting of the term “national security” includes references to “external defence”, and that defence against any outside enemy or defence of our armed forces also include defence against internal attack.

I do not think that is adequately stated in the amendment. As I say, I do not propose to vote against it because I think it is a great improvement over what existed before.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, do you think it would be covered, Mr. Brewin, by the examples given down below in No. 2? In the report, the examples given for “national defence” were No. 1, and then in No. 2, “internal and external intelligence and security plans”. In other words, there is an indication there that the intent of the Committee is that we are not trying to limit the exemption to matters dealing with national defence in the sense that we are looking at wars in other countries; that the internal and external intelligence and security plans are given in item No. 2. I think this shows and demonstrates the probable sense in adopting part of Mr. Wall’s recommendation, and so it brings us along the lines that you have in mind.

Mr. Brewin: Well, I think any good lawyer such as yourself would immediately notice and say that that is a clear indication that you are referring indeed to internal activities. I am still wondering whether this is to be read presumably by all sorts of people who are not as well informed to draw inferences from another section and whether at the very beginning it should not state that we want to have the term “national defence” in the relevant exemption, as the latter term is too imprecise, rather than “security,” and in the term “national defence” we include defence against internal violence, sabotage or what have you.

• 1010

Senator Godfrey: Except that this is a very fundamental point. We decided, and we discussed this in the steering

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: . . . «devrait être définie». Oui.

M. Johansen: C’est cela.

Le sénateur Godfrey: Alors je propose l’amendement.

Le coprésident (M. Baldwin): Y a-t-il des discussions sur l’amendement, monsieur Brewin?

M. Brewin: Monsieur le président, je tiens à exprimer mon insatisfaction devant cet amendement. Je ne voterai pas contre, parce que, dans l’ensemble, je reconnais l’effort déployé pour limiter la portée du terme «sécurité nationale», mais je me demande s’il ne serait pas plus sage . . . je sais que beaucoup de choses que l’on considère comme relevant de la défense intérieure, contre des forces intérieures, sont sans aucun doute comprises dans l’application de la Loi. Si les questions impliquant la défense intérieure sont exemptées, je préférerais peut-être qu’on mentionne également dans ce paragraphe la défense intérieure et pas uniquement la défense extérieure. Ce n’est pas que j’aie des doutes quant à la signification, mais c’est que je pense important, lorsqu’il s’agit de sécurité nationale, de dire et de déclarer clairement que vos recommandations sur la restriction du terme «sécurité nationale» tiennent compte de la «défense extérieure», et que cette défense contre tout ennemi extérieur ou défense de nos forces armées comprend également la défense contre une attaque intérieure.

Je ne pense pas que l’amendement dise cela comme il faut. Je le répète, je n’ai pas l’intention de voter contre, parce que je crois que c’est une amélioration sensible par rapport à ce qu’il y avait avant.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Brewin, croyez-vous que ce soit compris dans les exemples fournis au numéro 2 en bas? Parmi les exemples de «défense nationale» fournis dans le rapport, il y avait le numéro 1 et ensuite le numéro 2: «plan ayant trait aux services des renseignements et à la sécurité, au pays et à l’étranger». Autrement dit, cela indique que le comité n’a pas l’intention de restreindre les exemptions aux questions portant sur la sécurité nationale dans le cas de guerre avec d’autres pays; à l’article numéro 2, on énumère les plans ayant trait aux services des renseignements et à la sécurité, au pays et à l’étranger. Je pense que cela démontre qu’il est probablement sensé d’adopter une partie de la recommandation de M. Wall, et cela répond un peu à vos préoccupations.

M. Brewin: Eh bien, je pense que tout bon avocat comme vous le remarquerait immédiatement et verrait clairement que vous faites allusion aux activités intérieures. Étant donné que cela sera probablement lu par toutes sortes de gens qui ne sont pas assez informés pour se reporter aux autres articles, je me demande si, au début, il ne faudrait pas mentionner que, dans les exemptions pertinentes, nous voulons le terme «défense nationale», plutôt que sécurité, étant donné que ce dernier est trop imprécis, et que nous incluons dans le terme «défense nationale», la défense contre la violence intérieure, le sabotage ou quoi que ce soit.

Le sénateur Godfrey: Sauf que c’est un point fondamental. Nous en avons discuté au comité directeur, et nous avons

[Text]

committee, that in order to be national security, as far as something internal, there must be some breach of the law, the Criminal Code or something else involved, because you cannot adopt the kind of tactics that we have been hearing about and so on under the guise of national security unless it is in breach of some law. Therefore, if we go back to Mr. Brewin's suggestion, then we have to reintroduce the term "national security", which is exactly what we decided we wanted to get away from, and therefore we are trying to get it down, and everything else is going to be covered. And this is the recommendation of the Canadian Bar Association and others.

Mrs. Holt: May I say something? I am getting a little tired of hearing that the Canadian Bar Association said it because, you know, the common citizen has a stake in this, too. I just say that it does not matter whether it has breached the law, it is the potential to breach the law, and I think it comes before there is a breach of law, when you protect your nation. I think there you can have reasonable, probable ground that it could breach the law, the concept, that it could breach the law. But I think this goes farther than breach of the law. We are not dealing with the Criminal Code, we are dealing with the potential of damage to your nation. And I have an uneasiness about "national defence" as opposed to "national security". I would say then you come to the danger to the nation. If there is truly danger to the nation—and I cannot quite conceive of all the list here having danger to the nation; I think it is danger to someone who is playing around with our rights and our information. I just do not think it has to be breach of the law. We are dealing with things right now in camera in our Justice Committee that have not breached the law but are very, very critical to the future of the nation and to the future safety of all of us here, as members of Parliament. We could be victims of kidnapping and all the rest, if this information is not kept secret. And that is what I am talking about. I do not think the Canadian Bar Association has to be my model for . . .

Senator Godfrey: No.

Mrs. Holt: . . . living and decisions.

Senator Godfrey: It is not mine either and I will not mention them again.

Mrs. Holt: No, no, I am not criticizing that. I just say that reasonable and probable grounds that the law could be breached is enough reason to worry about the national danger to the nation. I am not happy with "national defence" as a substitute for "national security." But you have gone by that already.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, we have not. This is what we are now dealing with, Mrs. Holt, Senator Godfrey has proposed an amendment to clarify the definition and Mr. Brewin has said, well, he is not too happy about it, although he did not feel that that would justify his voting against it. And I pointed out, along the lines you mentioned, if you go further down the line you find in the examples given—after all, we are not drafting a statute, we are saying this is our view of the proposals contained in the Green Paper and in our view when the government comes to draft legislation these are the things

[Translation]

décidé que pour être une question de sécurité nationale, sur le plan intérieur, il faut que ce soit une infraction contre la loi, contre le code criminel ou que cela implique autre chose, parce que l'on ne peut pas adopter le genre de tactique dont nous avons entendu parler au nom de la sécurité nationale, à moins que l'on ne contrevienne à une loi quelconque. Si nous revenons à la suggestion de M. Brewin, alors nous devons réintroduire le terme «sécurité nationale», ce qui est exactement ce que nous avons décidé de refuser, c'est ce que nous essayons de faire, et tout le reste sera couvert. Il s'agit là de la recommandation de l'Association du Barreau canadien et d'autres.

Mme Holt: Puis-je dire quelque chose? J'en ai assez d'entendre dire que l'Association du Barreau canadien a dit cela parce que, voyez-vous, l'homme de la rue a également quelque chose à dire. Je dis simplement que ce n'est pas important que la loi ait été enfreinte, c'est la possibilité d'enfreindre la loi, et je pense que cela est plus important que l'infraction, lorsqu'il s'agit de protéger votre pays. Je pense que, là, vous pourriez avoir des motifs raisonnables de croire que cela pourrait être une infraction à la loi, que ce concept pourrait entraîner une infraction à la loi. Mais je pense que cela va plus loin que l'infraction à la loi. Il ne s'agit pas du Code criminel, il s'agit d'une possibilité de danger pour le pays. Et cette opposition entre «défense nationale» et «sécurité nationale» me met mal à l'aise. Je dirai donc qu'il s'agit d'un danger pour le pays. Si le pays est vraiment en danger . . . et je ne peux pas vraiment voir que toute cette liste constitue un danger pour le pays, je pense que c'est un danger pour quiconque joue avec nos droits et notre information. Je ne crois tout simplement pas qu'il doive y avoir une infraction à la loi. Actuellement, au comité de la justice nous étudions à huis clos des questions ne constituant pas une infraction à la loi, mais qui sont très critiques pour l'avenir du pays et pour notre sécurité future à nous tous, députés. Si ces renseignements-là ne sont pas tenus secrets, nous pourrions être victimes de kidnappings et ainsi de suite. Et c'est de cela que je parle. Je ne pense pas que l'Association canadienne du Barreau soit un modèle de . . .

Le sénateur Godfrey: Non.

Mme Holt: . . . de mode de vie et de décision.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas le mien non plus et je ne la mentionnerai plus.

Mme Holt: Non, non, je ne critique pas cela, j'ai dit simplement que des raisons probables de croire qu'il pourrait y avoir infraction à la loi sont suffisantes pour s'inquiéter d'un danger contre la nation. Je ne suis pas satisfaite que l'on substitue l'expression «défense nationale» à «sécurité nationale». Mais la question est déjà réglée.

Le coprésident (M. Baldwin): Non, elle ne l'est pas. C'est ce dont nous discutons maintenant, madame Holt. Le sénateur Godfrey a proposé un amendement pour éclairer la définition, et M. Brewin a dit qu'il n'en était pas très satisfait, quoiqu'il croyait que cela ne justifiait pas un vote contre. J'ai signalé, comme vous l'avez dit, si vous allez un peu plus loin au bas au bout de la ligne, vous trouverez les exemples donnés—après tout, nous ne rédigeons pas une loi, nous donnons notre opinion sur les propositions contenues dans le Livre vert, et, à notre avis, lorsque le gouvernement rédigera la loi, ce sont des choses

[Texte]

it must bear in mind. And, if you see the examples of (1) and (2), we are in fact saying to the government that "national defence" could mean, not the narrow definition but could include these examples set out in (1) and (2). And (2) refers to:

(2) internal and external intelligence and security plans, operations or exercises, including the characteristics of equipment and techniques . . .

So there is an indication from this Committee that when we say "national defence" we do have in mind issues of an internal nature, which may be violence, subversion, riots and what have you. It is not for us, not for anyone, to place a finite definition on that. And I think that has been the trouble of those who have used "national security" too loosely. We are trying to improve on it and we are suggesting to the government—here is a way in which we think you can make progress, get away from the national security complex and come into the areas where in terms of information there are some limitations. Mr. Hnatyshyn.

• 1015

Mr. Hnatyshyn: Well, it has been my impression now that really with the suggestion of amendment by Senator Godfrey—that really maybe I misunderstand this but I think that Mr. Brewin's and Mrs. Holt's apparent objections are really being met. In other words, as opposed to restricting in a sense or changing the term and reducing it from "national security" to "national defence", what we in effect are attempting to do and I think what Senator Godfrey is attempting to do is to give more precision to the terms. And I think that is a worthwhile objective because the problem has been the sort of imprecision, in my view, of a definition of the term "national security". I mean, it has been, in my experience and observation, used to justify the act of whatever authority involved was going to take in any event so they can sort of expand the interpretation. I think what we want to do in this Committee is to give some certainty as to what exactly we are talking about, so that I think as opposed to having any sort of reduction or diminution of our rights, I think this is going to make the definition more precise and Senator Godfrey is simply clarifying the fact that in terms of the over-all definition of national security, there are other existing provisions than existing law which deal with internal terrorism and deal with kidnappings and so on. And anticipating crime of that sort, of course, one can always take appropriate steps under existing law. So that what we want to do is make sure that anyone reading this report will not get the wrong impression that we are somehow throwing out the baby with the bath water; We are in fact going to deal with that and we understand that national security will be protected with a combination of existing law and a more precise definition of national defence in this instance, and down the line, definitions of other things that are against the law which will be exempted from disclosure.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey, and then Mr. McKinley. Senator Godfrey.

[Traduction]

dont il devra tenir compte. Et, si vous allez aux exemples (1) et (2), ce que nous disons en fait au gouvernement, c'est que l'expression «défense nationale» pourrait ne pas être une définition étroite mais pourrait inclure les exemples donnés aux n^{os} (1) et (2). Et (2) fait allusion aux:

Plans ayant trait au service de renseignements et à la sécurité, au pays et à l'étranger, aux opérations et aux manœuvres, y compris les caractéristiques du matériel ou des techniques, . . .

En employant le terme «défense nationale», le comité laisse donc entendre que nous voulons dire les questions intérieures, qui peuvent être la violence, la subversion, les émeutes, et je ne sais quoi. Ce n'est pas à nous, ou à quiconque, d'en donner une définition finale. Je pense que cela a été le problème de ceux qui ont employé trop vaguement le terme «sécurité nationale». Nous essayons d'apporter une amélioration et nous suggérons au gouvernement une façon de faire un pas en avant; de laisser de côté le complexe de la sécurité nationale et de s'attaquer à des domaines où il y a des limitations en matière d'information. Monsieur Hnatyshyn, à vous.

M. Hnatyshyn: Eh bien, j'ai peut-être mal compris, mais j'ai l'impression que la motion d'amendement du sénateur Godfrey répond vraiment aux objections apparentes de M. Brewin et de M^{me} Holt. Autrement dit, au lieu de restreindre le sens ou de changer le terme il a ramené «sécurité nationale» à «défense nationale», ce que nous voulons faire en réalité, mais ce que je pense que le sénateur Godfrey voudrait faire c'est apporter plus de précision aux termes. Je pense que c'est un objectif valable parce qu'à mon avis le problème découlait plutôt de l'imprécision de la définition de «sécurité nationale». D'après mon expérience et mes constatations cela a servi à justifier les mesures que les autorités avaient l'intention de prendre de toute façon; alors ils avaient en quelque sorte une interprétation plus large. Ce que nous devrions faire, c'est d'apporter une certaine certitude à ce dont nous parlons, par opposition à n'importe quelle réduction ou restriction de nos droits; je pense donc que la définition n'en sera que plus précise et que le sénateur Godfrey ne fait que préciser que, dans la définition générale du terme de sécurité nationale, il y a d'autres dispositions que les lois actuelles, qui traitent du terrorisme interne, du kidnapping, et ainsi de suite. Pour prévenir ce genre de crime, bien sûr, on peut toujours prendre les mesures qui s'imposent aux termes des lois actuelles. Nous voulons donc nous assurer que quiconque lira ce rapport n'aura pas de fausse impression que nous voulons jeter le bébé avec l'eau du bain; en fait nous avons traité de ce problème et nous comprenons que la sécurité nationale sera protégée par un ensemble de lois existant déjà et dans ce cas, une définition plus précise de la défense nationale, et plus loin, des définitions d'autres choses contraires à la loi qui seront soustraites à la divulgation.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Godfrey, et ensuite M. McKinley. Sénateur Godfrey.

[Text]

Senator Godfrey: Well, I just think that Mrs. Holt has a very valid point, and if for any reason at all I thought that the police could not take action to prevent—you have had more experience; I have none with criminal law, but surely the police, if they suspect a crime might take place, can do certain things. They put stool pigeons in and they do various other things or even the very ordinary law enforcement procedures. Just for the very reasons of Mrs. Holt's, I do not think—I mean if you were correct, then I would be just as worried as you, but I think that they can still do under law enforcement procedures—if they suspect a crime is going to be committed, they can do whatever is necessary under law enforcement procedures, but if I am wrong, correct me.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, I think you are right. I think the police have shown remarkable ingenuity over the last few years in any event. Mr. McKinley, and then Mrs. Holt.

Mr. McKinley: When I first read this part, I had some of the same concerns, I believe, but if you go down a little farther where it talks about the approach taken in the Wall Report and then 1, 2 and 3, particularly 2, it says, "internal and external intelligence and security plans". I think that covers it all well.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mrs. Holt.

Mrs. Holt: I agree with the listing of the types of things that are covered, but Mr. Hnatyshyn and Senator Godfrey say that there are policed existing laws. Yes, there is law but I think they have to be sure that there is a conspiracy first; that there is reason and probable ground that a conspiracy is under way to do kidnapping, terrorism, etc., etc., before the police really can act and get the authority from the courts. We have to, in some cases, possibly move even before it reaches that stage, especially on the external thing that they now have with, say, Interpol—the police have with Interpol—they have reasonable and probable grounds that we may have terrorism moving from Lebanon or Japan. And they have to have a certain amount of protection in that period; and I just would like you to think, in terms of reasonable and probable grounds, that there is danger to the nation, and perhaps to Parliament.

• 1020

These are just thoughts; I am not going to stand in the way of your draft. They are just thoughts to put out to you, that if you are going to go any farther, there is danger to the nation and even to Parliament. I think, right now, that there is even more danger to Parliament by the secrecy that is going on. I would like to find the point where everything is open and Parliament is also protected from the improper secrecy that exists.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I can give you my opinion, as a lawyer, that this does not bind us, in order to invoke the exemption, to actually establish that there be breaches of the criminal law. This goes far beyond that—the

[Translation]

Sénateur Godfrey: Je crois que madame Holt a un point très valable, et si pour quelques raisons que ce soit, je pensais que la police ne pourrait pas prendre de mesures préventives—vous avez beaucoup plus d'expérience; je n'ai aucune expérience en droit criminel, mais il est sûr que la police peut faire certaine chose si elle pense qu'un crime va être commis. Elle peut envoyer des informateurs et faire diverses autres choses ou même les procédures très ordinaires d'application de la loi. Pour les mêmes raisons que M^{me} Holt, je ne pense pas—je veux dire si vous avez raison, alors je serai aussi préoccupé que vous, mais je pense que s'ils croient qu'un crime va être commis, ils peuvent aux termes des procédures d'application de la loi faire ce qui est nécessaire, mais veuillez me reprendre si je me trompe.

Le coprésident (M. Baldwin): Non, je crois que vous avez raison. De toute manière, au cours des dernières années je pense que la police a fait preuve d'une ingéniosité remarquable. Monsieur McKinley et ensuite madame Holt.

M. McKinley: Quand j'ai lu cette partie, j'avais les mêmes préoccupations, mais si vous allez un peu plus loin où l'on parle de l'approche prise dans le rapport Wall et ensuite les numéros 1, 2 et 3, surtout le numéro 2, où l'on dit «les plans de service de renseignements et de la sécurité, au pays à l'étranger». Je pense que cela englobe pas mal tout.

Le coprésident (M. Baldwin): Madame Holt.

Mme Holt: Je suis d'accord quant à la liste du genre de choses que cela comprend, mais M. Hnatyshyn et le sénateur Godfrey disent qu'ils sont couverts par les lois actuelles. Oui, il y a la loi mais je pense qu'ils devraient d'abord s'assurer qu'il y a une conspiration: il y aura des raisons probables de croire qu'une conspiration est en cours pour un enlèvement, des activités terroristes, et ainsi de suite, avant que la police puisse réellement agir et obtenir l'autorisation des tribunaux. Dans certains cas il nous faudrait peut-être agir avant cette étape, surtout sur des questions extérieures comme c'est le cas disons, avec Interpol—les gens d'Interpol peuvent aviser la police s'ils ont des motifs plausibles de croire qu'il y a un mouvement de terrorisme qui vient chez nous, en provenance du Liban ou du Japon. Et pendant cette période, il leur faut absolument une protection raisonnable et je voudrais vous faire comprendre le danger que cela constitue raisonnablement et probablement pour la nation et peut-être pour le Parlement.

Ce ne sont là que des réflexions, et je ne voudrais pas vous imposer mon point de vue. Ce sont de simples réflexions que je vous soumets, si vous allez plus loin, vous risquez de porter atteinte à la nation et même au Parlement. Pour l'instant, j'ai l'impression que c'est surtout le Parlement qui est en danger à cause de ce secret. J'aimerais que nous en arrivions à tout faire au grand jour et que le Parlement soit protégé de ce secret injustifié.

Le coprésident (M. Baldwin): A mon avis, et je vous le dis à titre d'avocat, cela ne nous oblige pas, pour invoquer l'exemption, à établir que le droit criminel a été enfreint. Cela va bien au-delà... la possibilité pour le gouvernement de dire: «Pour

[*Texte*]

opportunity for the government to say, "This document should not be produced for various reasons".

We are not limiting ourselves to what the criminal law says: we have taken ourselves beyond that. We are going into uncharted territory and it is about time someone did that . . .

Mrs. Holt: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): . . . in this country with regard to the words "national security".

It is not perfect but we are giving some guidance to the government when it comes to pass the law, and we know what we have in mind. We have expressed it as well as we can with this amendment of Senator Godfrey's and, when the bill is introduced, we will be fighting the battle there, if the government, whether it be . . .

Mrs. Holt: Well, I have difficulty with "national defence". I am sure there is law that covers "national defence" but I have real difficulty with that phrase as a substitute for "national security".

Senator Godfrey: Can we not make it, though, that when we come to law enforcement, we make it clear in the record that we really do not intend to inhibit the police, for the reasons you have said, in the ordinary law enforcement procedures, which would cover terrorism and all the other things that we originally thought was internal national security.

Mrs. Holt: I do not worry about the police power: I am not worried about that. I am worried about the power of—whatever you call it, whether it is the CIA or our security forces, that go beyond these powers. That is what I am worried about. I think the police have enough law, and I think they are excellent in handling the law.

I just put that out. I am not standing in the way of this draft. It is just a suggestion.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think, Mrs. Holt, that when we come to the next page, you will see a provision there which may meet some of your—Mr. Brewin?

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I just want to say briefly that I have not objected to Senator Godfrey's amendment. I have suggested an addition, which I think is clarifying, right at the very first paragraph, to make it much clearer than you do by having a subparagraph (2) which includes the word "internal".

As I said, I think that would be a real improvement, and I am unconvinced by any part of the discussion I have heard to the contrary; but I am not prepared to hold things up and if you want to call a vote anytime, go ahead.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Fine. Thank you, Mr. Brewin.

The vote will be on Senator Godfrey's amendment.

Amendment agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That deals with that part. We are now on the second part of page 2: "International Relations".

[*Traduction*]

diverses raisons il est préférable que ce document ne soit pas publié».

Nous ne nous restreignons pas aux dispositions du droit criminel: nous avons dépassé ce cadre. Nous pénétrons dans un territoire inconnu et il est grand temps que quelqu'un le fasse . . .

Mme Holt: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): . . . dans le cas de cette expression: «sécurité nationale».

Ce n'est pas parfait, mais en adoptant cette loi nous donnons en quelque sorte des directives au gouvernement et nous savons ce que nous voulons. Cet amendement du sénateur Godfrey l'exprime le mieux possible et lorsque ce bill sera déposé, c'est sur ce terrain-là que nous nous battons si le gouvernement, qu'il soit . . .

Mme Holt: L'expression «défense nationale» me tracasse. Je suis certaine qu'il doit exister une loi qui définit l'expression mais cela m'ennuie qu'on remplace l'expression «sécurité nationale» par cette expression.

Le sénateur Godfrey: Mais ne pourrions nous établir tout à fait clairement que nous ne voulons pas gêner la police et intervenir, pour les raisons que vous avez données, dans les procédures ordinaires suivies par la police pour faire respecter la loi; cela couvrirait le terrorisme et tout ce qui nous a semblé relever de la sécurité nationale interne.

Mme Holt: Ce n'est pas le pouvoir de la police qui m'inquiète, pas du tout. Ce qui m'inquiète, c'est autre chose, que vous l'appeliez la CIA ou nos forces de sécurité, ce sont ceux-là qui risquent d'aller au-delà de ces pouvoirs. Voilà ce qui m'inquiète. A mon avis, la police respecte suffisamment la loi et sait très bien la faire respecter.

C'est une simple suggestion, je ne voudrais pas vous influencer lorsque vous le rédigerez. Ce n'est qu'une suggestion.

Le coprésident (M. Baldwin): Madame Holt, lorsque nous en serons à la page suivante, vous y verrez une disposition qui devrait tenir compte de vos . . . Monsieur Brewin?

M. Brewin: Monsieur le président, je précise que je ne me suis pas opposé à l'amendement du sénateur Godfrey, j'ai simplement proposé qu'on y ajoute quelque chose, un éclaircissement qui, venant dès le premier paragraphe, serait bien plus efficace qu'un sous-paragraphe, serait bien plus efficace qu'un sous-paragraphe (2) comprenant le mot «interne».

Je l'ai déjà dit, à mon avis c'est une grosse amélioration et rien de ce que j'ai entendu jusqu'à présent ne m'a persuadé du contraire. Mais je ne voudrais pas pour autant nous retarder; si vous voulez voter, allez-y.

Le coprésident (M. Baldwin): Parfait. Merci, monsieur Brewin.

Nous mettons l'amendement du sénateur Godfrey aux voix.

L'amendement est adopté.

Le coprésident (M. Baldwin): Voilà pour cette partie. Nous passons maintenant à la deuxième partie à la page 2: «relations internationales».

[Text]

Senator Godfrey: I think we just follow the Green Paper there.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Senator Godfrey: We can mention the Green Paper, can we, Mrs. Holt—as an authority?

Mrs. Holt: My impression of the Canadian Bar Association is that they are not all that smart.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have improved on the Bar Association today.

Mrs. Holt: That is good. Well, I think we are smarter than they are. I hope we are because we represent the common people of Canada.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Question. All in favour?

Some hon. Members: Agreed.

Mrs. Holt: You have passed the federal-provincial relations . . . ?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, we have not. That is what we are at now. Is there any discussion on it before we pass it?

Mrs. Holt: On federal-provincial relations?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Mrs. Holt: I would just like to go on the record as saying that I cannot see any reason for any confidentiality in that; and it is really crucial right now when they are planning to build a new constitution for Canada. Possibly at a certain stage there may be need for it.

• 1025

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are thinking of clauses. We are thinking of positions where, say, we have just been recently through the sales tax. Let us say that the Minister of Finance and provincial finance ministers are negotiating . . .

Mrs. Holt: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): . . . in advance some possible arrangement as to the tax proposals and before they have reached the final stage it would be probably, just like budget papers, unreasonable to expect you or I or any member of the public or the press to be able to say I want to see what papers the federal government has with regard to negotiations now going with regard to tax proposals or energy proposals. This is our idea there.

As it was drafted in the Green Paper, most of us were of the opinion that it covered every aspect of federal-provincial relations, and it was just the same point you mentioned, you objected to that and redrafted it to the documents, the disclosure of which could be reasonably expected to be detrimental to international relations or to federal-provincial relations. That was we had in mind. Before that it was so wide you could drive tanks through it.

[Translation]

Le sénateur Godfrey: Ici, nous nous contentons de suivre le Livre vert.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Le sénateur Godfrey: Nous pouvons mentionner le Livre vert à titre de source, n'est-ce pas, madame Holt?

Mme Holt: Les représentants de l'Association du Barreau canadien ne m'ont pas fait l'impression d'être tellement malins.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons amélioré aujourd'hui la version de l'Association du Barreau.

Mme Holt: Tant mieux. A mon avis, nous sommes plus malins qu'eux. En tout cas, je l'espère, parce que nous représentons les citoyens du Canada.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous passons au vote. Tous ceux qui sont en faveur?

Des voix: D'accord.

Mme Holt: Vous avez adopté l'article relatif aux relations fédérales-provinciales?

Le coprésident (M. Baldwin): Non, pas encore. Nous y arrivons. Avez-vous quelque chose à dire avant que nous ne l'adoptions?

Mme Holt: A propos des relations fédérales-provinciales?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Mme Holt: Je veux simplement redire que je ne vois aucune raison dans ce cas de conserver le caractère confidentiel. A une époque où nous envisageons de donner au Canada une nouvelle constitution, cela m'a l'air d'un droit tout à fait fondamental. Il est possible qu'un jour cela devienne nécessaire.

Le coprésident (M. Baldwin): Il s'agit d'articles. Nous pensons au cas récent, disons, de la taxe de vente. Disons que le ministre des Finances et les ministres des Finances des provinces négocient . . .

Mme Holt: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): . . . d'avance un accord possible concernant certaines propositions fiscales, et, dans ce cas, tout comme dans le cas des documents portant sur le budget, il ne serait pas raisonnable que moi-même ou vous, ou quelqu'un du grand public ou qu'un journaliste puisse exiger de voir la documentation du gouvernement fédéral portant sur les négociations en cours concernant la fiscalité ou le domaine de l'énergie. Voilà ce à quoi nous pensions.

Nous étions presque tous d'avis que le texte du livre Vert tenait compte de tous les aspects des relations fédérales-provinciales comme vous l'avez dit, mais vous vous y êtes opposé et en avez fait reprendre le texte pour tenir compte des documents dont on pourrait raisonnablement s'attendre que la divulgation nuirait aux relations internationales ou fédérales-provinciales. C'était ce que vous désiriez. Les dispositions précédentes étaient tellement larges que le chas de l'aiguille aurait laissé passé trois chameaux de front.

[Texte]

Mrs. Holt: All I say is when it is finished I agree that during the negotiations it is very important, but when it is finished, win or lose on the debate, it should be public.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And our idea is that as this is drafted, once it is finished, documents will be available, because they would not longer be reasonably expected to be detrimental to their relations.

Mrs. Holt: On a point of order, I do not know but I think some of the media are here . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Mrs. Holt: . . . and I just wondered, now that this meeting is open, if they can have the documents from which we are working?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I have no objection. Would the Committee have any objection to releasing it to the public?

Senator Godfrey: No.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Okay. We are creating a precedent, and I hope it will spread to other committees. We are not dealing with the statutes, so if members of the media want to see a copy of the committee . . . maybe they already have it; maybe it has been leaked to them.

Some hon. Members: No, no.

Mrs. Holt: It has not been leaked.

An hon. Member: Is it confidential?

Mrs. Holt: One of them has been here from the start, so he must have had . . .

Mr. McKinley: I forgot that aspect . . .

Mrs. Holt: Are you not a leaker?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. Shall we then get on with page 5. Are we passing items on page 2, federal-provincial international relations? Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I do not know what you want to rule. I have an observation to make . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

Mr. Brewin: . . . about federal interprovincial relations, and the clause is on page 3.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. Go ahead.

Mr. Brewin: Are you dividing it by pages or by subject matter?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, I have it by subject matter. We have got down to the end of international relations, where federal-provincial relations start on page 2 and end on page 3, and if you have any observation it is in order now.

Mr. Brewin: I just think, talking about loose language, documents connected with policy making is just about as broad an exemption as one can think of. Every document in a federal-provincial meeting is . . .

Senator Godfrey: We are not talking about this exemption at all; we are saying other exemptions. You see, when we get

[Traduction]

Mme Holt: Je suis d'accord en principe pour la durée des négociations, mais lorsque celles-ci sont finies, que l'on gagne ou perde le débat, ces documents devraient être rendus publics.

Le coprésident (M. Baldwin): Et, d'après nous, de la façon dont le paragraphe est rédigé à l'heure actuelle, ces documents seront disponibles lorsque les négociations seront terminées car ils ne pourraient plus nuire aux relations alors.

Mme Holt: J'invoque le Règlement. Je n'en suis pas sûre, mais il me semble qu'il y a des journalistes dans la salle . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Mme Holt: . . . et je me demandais, puisque la séance se tient à huis ouvert, si l'on ne pourrait pas leur donner un exemplaire du document de travail?

Le coprésident (M. Baldwin): Je n'y vois pas d'objection. Le comité s'oppose-t-il à ce que nous rendions ce document public?

Le sénateur Godfrey: Non.

Le coprésident (M. Baldwin): Parfait. Nous créons un précédent et j'espère que les autres comités en prendront note. Il ne s'agit pas de textes réglementaires, alors si les journalistes veulent en avoir un exemplaire . . . peut-être en ont-ils déjà un; peut-être y a-t-il déjà eu du coulage.

Des voix: Mais non.

Mme Holt: Il n'y a pas eu de coulage.

Une voix: Ce document est-il secret?

Mme Holt: Un de ces journalistes est ici depuis le début alors il est probable qu'il a reçu . . .

M. McKinley: Je vais oublier cela.

Mme Holt: Vous ne laissez jamais rien couler?

Le coprésident (M. Baldwin): Bon. Retournons à la page 5. Adopte-t-on l'article à la page 2 portant sur les relations fédérales-provinciales et internationales? Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je ne sais pas ce que vous allez décider. Je voudrais faire une observation . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

M. Brewin: . . . concernant les relations fédérales-provinciales, surtout en ce qui concerne le paragraphe à la page 3.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Allez-y.

M. Brewin: Étudie-t-on le document page par page ou sujet par sujet?

Le coprésident (M. Baldwin): L'étude se fait sujet par sujet. Nous en sommes à la fin des relations internationales et la partie portant sur les relations fédérales-provinciales commence au bas de la page 2 et se termine en haut de la page 3 et vous pouvez faire les observations que vous voulez à ce sujet dès maintenant.

M. Brewin: S'il est question de s'exprimer de façon imprécise, lorsqu'il est question de documents liés à la prise de décision, je crois qu'il serait difficile d'être beaucoup plus imprécis. Tout document d'une conférence fédérale-provinciale est . . .

Le sénateur Godfrey: Il ne s'agit pas du tout de ces exemptions; il s'agit d'autres exemptions. Voyez, lorsque nous en

[Text]

to the other exemptions then we talk about the policy making. Do you follow that?

Mr. Johansen: We are talking about the exemption pertaining to problems later on.

Senator Godfrey: Later on. We can discuss that later on.

Mr. Brewin: Well, we can discuss it later on but, if we changed much later on, anything that is as loose . . .

Senator Godfrey: We are not discussing exemptions.

Mr. Brewin: We are implying that we are accepting that exemption, as far as I am concerned, and I do not . . .

Senator Godfrey: No. Well, it is strictly understood we are not accepting it. When we get to the document then we define what the hell the exemption is later on. We are only referring to the fact that there are other exemptions that could cover this situation. What the other exemptions are we will discuss when we get there.

Mr. Brewin: Well, I am not satisfied. I would like to see the phrase "documents connected with policy making" stricken out. It looks as though we were somehow or other approving of that. It seems to me that that clear example . . .

Senator Godfrey: Let us talk about it a paragraph down, when we get to policy advice and policy making and the documents.

• 1030

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Shall we stand that aspect of it, Mr. Brewin, until we have dealt with the issue about policy, and then come back to it? If you still feel that you would like to move to strike that part out, we can do so.

Then we have passed everything starting on page 2 with the exception of that paragraph. We will leave that.

We now come to page 3—Cabinet documents.

An hon. Member: I am sorry, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes.

An hon. Member: Are you not leaving out the words . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are not passing federal-provincial relations, because Mr. Brewin feels that the words in the last sentence may appear to imply approval of a certain type of document. Senator Godfrey has said he thinks that, on the other hand, when we come to deal with the questions of policy it is quite plain that we are not including them. So we have stood that until we have dealt with the issue dealing with the item dealing with policy.

The Cabinet documents: there is no objection? Will that be approved?

Mr. McKinley: I think this covers pretty well some of the objections that I had earlier on in the Committee, Mr. Chairman.

[Translation]

arrivons aux autres exemptions, c'est alors qu'il est question de prise de décision. Vous me suivez?

M. Johansen: Nous traitons de l'exemption concernant les problèmes un peu plus loin.

Le sénateur Godfrey: Un peu plus loin. Nous pourrions en discuter plus tard.

M. Brewin: Nous pourrions en discuter plus tard, mais si nous changeons quoi que ce soit un plus tard, tout ce qui serait aussi imprécis . . .

Le sénateur Godfrey: Nous ne discutons pas des exemptions.

M. Brewin: Mais tout cela implique que nous acceptons cette exemption, d'après moi, et je ne crois pas . . .

Le sénateur Godfrey: Non. Il est donc bien entendu que nous ne l'acceptons pas. Quand nous en arrivons au document, c'est alors que nous définissons ce qu'est l'exemption, un peu plus tard. Nous disons tout simplement qu'il y a d'autres exemptions qui pourraient s'appliquer dans cette situation. Nous discuterons des autres exemptions quand nous y arriverons.

M. Brewin: Je ne suis pas satisfait. J'aimerais qu'on élimine le membre de phrase «documents liés à la prise de décision». Sinon, on semble approuver cela. Il me semble que nous avons là un exemple très clair . . .

Le sénateur Godfrey: Nous en parlerons à l'un des paragraphes suivant lorsqu'il sera question des conseils de politique, des prises de décision et de documents.

Le coprésident (M. Baldwin): Ne pourrions-nous pas réserver cet aspect de la question, monsieur Brewin, pour y revenir un peu plus tard après avoir discuté de cette question de politique? Si vous voulez encore éliminer ce membre de phrase, nous pourrions le faire alors.

Bon, nous avons tout adopté ce qui se trouve à la page 2, mais pas le membre de phrase qui se trouve à la page 3. Nous remettons cette décision à plus tard.

Maintenant, à la page 3—Documents du Cabinet.

Une voix: Excusez-moi, monsieur le président . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Une voix: N'oubliez-vous pas les mots . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Nous n'adoptons pas le dernier paragraphe sur les relations fédérales-provinciales parce que M. Brewin croit que le libellé de la dernière phrase à ce sujet pourrait laisser croire que nous approuvons un certain genre de document. Le sénateur Godfrey, d'autre part, croit que nous verrons bien que ce n'est pas le cas lorsque nous discuterons des paragraphes à la rubrique «Conseil de politique». Donc, nous en avons réservé l'adoption en attendant d'avoir traité de ce dernier sujet.

Documents du Cabinet: Pas d'objection? Est-ce adopté?

M. McKinley: Je crois que cela répond assez bien à certaines objections que je voulais poser un peu plus tôt, monsieur le président.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You raised those and I think that was rewritten with the objection of other members of the Committee in mind. I will put the question to the Committee. Does the Committee approve the item dealing with Cabinet documents?

Mr. Robinson: This is just exactly the same as the way we prepared it in camera.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is right, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Well, then, I have no objections to it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, that is right. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Policy advice. This comes to the point that Mr. Brewin and Senator Godfrey were debating.

Mrs. Holt.

Mrs. Holt: If I might say, this is the area that I am so concerned with, because this is the area where there are public servants who are using their power and all the secrecy to cloak harassment of the public. I do not know whether there is any way of getting around this to both protect the policy-making and protect the public. This is why Statutory Instruments, I believe, exists: because they write these rules, and your golden words may be—no, by order—and exempt themselves from so much. I gather you have thought very deeply about it, because I know it is the concern of this whole group because you exist for that very reason, but . . .

An hon. Member: Mrs. Holt, they are magic words, not golden words.

Mrs. Holt: Magic words, that is right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The idea of this was to try to make a clear . . .

Mrs. Holt: What they call miracle words.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): . . . distinction between facts and opinions. It was the view of practically everybody who presented briefs to the Committee, and it is the view of most members of the Committee, that any government head, a minister or the head of an agency, was entitled to have the opinions, advice, and recommendations of his advisers. Advisers were entitled to give those recommendations and that advice without being subject to being disclosed. But when you got into the realm of facts, statistics, or information of a solid nature, the protection was removed. In other words, if you as head of a department, and Mrs. Holt, wanted to go to your adviser and say, "Will you give me your honest opinion of this", that opinion can be given to you with anonymity. But if that opinion was of a factual nature, the protection was denied. It was to resolve that struggle that this clause was defined in the way it is.

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Vous les avez déjà fait connaître et je crois que ce paragraphe a été rédigé de nouveau en tenant compte aussi d'objections venant d'autres membres du comité. Je mets la question aux voix. Le comité approuve-t-il les paragraphes concernant les documents du Cabinet?

M. Robinson: C'est mot pour mot ce que nous avons rédigé lors de la séance à huis clos.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est exact, monsieur Robinson.

M. Robinson: Alors, je n'y vois pas d'objection.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, c'est bien. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Conseil de politique. Nous en revenons à la question débattue par M. Brewin et le sénateur Godfrey.

Madame Holt.

Mme Holt: Si vous me le permettez, voilà le domaine qui me tracasse le plus parce que c'est celui où nous trouvons tant de fonctionnaires qui se servent de leurs pouvoirs et de tous les pouvoirs que leur donne le secret pour cacher la façon dont ils harcèlent le public. Je ne sais pas s'il y a une façon de contourner ce problème afin de protéger à la fois le processus de prise de décisions et le public. Voilà donc la raison d'être du Comité des règlements et autres textes réglementaires, me semble-t-il. Parce qu'ils rédigent ces règlements et vos belles paroles dorées peuvent être . . . non, par ordre . . . et ils s'exemptent de tellement de choses. Je sais que vous vous êtes longuement penchés sur ce problème parce que je sais que c'est la grande préoccupation de ce groupe parce que vous existez pour cette raison même, mais . . .

Une voix: Madame Holt, il s'agit de paroles magiques, pas de paroles dorées.

Mme Holt: Parles magiques, c'est vrai.

Le coprésident (M. Baldwin): Grâce à cela, nous voulions . . .

Mme Holt: Ce qu'on appelle des paroles miracles.

Le coprésident (M. Baldwin): . . . établir une nette distinction entre les faits et les opinions. Presque tous ceux qui ont présenté des mémoires au comité, et c'était aussi le cas pour presque tous les membres du comité, croyaient que toute personne détenant un poste de commande au sein du gouvernement, ministre ou sous-ministre, avait le droit d'entendre les opinions, conseils et recommandations venant de ces conseillers. Que les conseillers avaient le droit de donner ces recommandations et ces conseils sans risquer de les voir divulguer, mais que cette protection disparaissait dès qu'il était question de faits, de statistiques ou de renseignements fondés. En d'autres termes, si vous, en qualité de chef d'un ministère, et madame Holt, demandiez à votre conseiller de vous donner franchement son opinion à tel ou tel sujet, alors cette opinion peut être donnée sous le couvert de l'anonymat. Or, s'il ne s'agit pas strictement d'une opinion, mais plutôt de faits, cette protection n'est pas accordée. C'est pour résoudre ce problème que la définition actuelle a été employée.

[Text]

Mrs. Holt: May I just say, the courts are open, and one of the reasons why we have open courts is so that the people who are making statements that affect human life and freedom are not stupid. I think it is even more important, in a way, that the advice and opinions of these people who are so-called policy advisers are also open unless the other facts in this secrecy apply. If their advice, instructions, and opinions are stupid, they should be fired. It is as simple as that. I think this is what is going on in Canada right now, that there is so much ability to have protection of secrecy in giving policy advice and implementation and control in secret, and the Ministers not knowing their jobs as well as those who are giving their advice cannot be the judges completely. I am not condemning the Ministers; it is just human nature that in one year or one month you cannot be an expert. So I feel they should be open to the scrutiny of the common man, just like the courts. What is that famous case in Trinidad, where the common man must be able to scrutinize the courts? They must be able to scrutinize the people who are advising governments and leaders of governments even if they do not like their opinions exposed. I just like that wide open. I cannot go against the wiser, greater knowledge of you people, but I just bring the common man and woman's knowledge. They are getting tired of being harassed by people who are protected by anonymity and secrecy.

• 1035

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: I think something that was said earlier here has a bearing on making up this report with regard to Mrs. Holt's comments. She may have her own ideas, but I think we have to go ahead with the idea of getting all that we can make available to the common man within common sense and within reason. To throw it wide open would make the government, when they prepare the bill, not give us nearly as much as we are getting here, . . .

Mrs. Holt: We are part of the government.

Mr. McKinley: . . . or trying to get here. I think we should ask for as much as we think there is a possibility of getting—within reasonableness. We have to be reasonable in these things.

Mrs. Holt: I would just like to correct the last statement. It may be my own ideas but it is also my own experience, which is pretty extensive in 34 years. I am not just talking off the top of my head. I have too much experience with the common man, the common woman and the courts, and I just say that I think we have to start. We are the government. We are part of the government, and if we are unwilling to fight for the citizens' rights to know, then we have. . . . And nobody is tighter on the need to protect the security of the nation, the security of Parliament and the power of Parliament. I do not want to give it away to bureaucrats. Nobody is more concerned about it, but I am also concerned about what has happened to the citizens of Canada, which is very frightening.

[Translation]

Mme Holt: Ce qui se passe devant nos tribunaux ne se passe pas sous le couvert de l'anonymat; et l'une des raisons pour cela c'est que les gens qui font des déclarations concernant la vie et la liberté humaines ne sont pas idiots. Je crois qu'il est encore plus important, d'une certaine façon, que les conseils et opinions donnés par ces prétendus conseillers en politique ne se fassent pas non plus sous le couvert de l'anonymat, à moins qu'il n'y ait d'autres motifs pour garder le secret. Si les conseils, les instructions et les opinions qu'ils donnent sont frappés du coin de la stupidité, on devrait les mettre à la porte. C'est aussi simple que cela. Je crois que c'est ce qui se produit au Canada à l'heure actuelle, qu'on peut tellement tout faire sous le couvert de l'anonymat et du secret lorsqu'il s'agit de donner des conseils de politique, d'implantation ou de contrôle et les ministres n'en savent pas aussi long sur leur emploi que leurs conseillers, ce qui les empêche de juger complètement d'une affaire. Je ne condamne pas les ministres; c'est la nature humaine et personne ne peut devenir expert en une matière en un an ou en un mois. Je pense donc que le citoyen ordinaire devrait pouvoir vérifier leur travail, tout comme il peut le faire pour les tribunaux. Quelle était cette affaire fameuse à Trinidad où on a établi que le citoyen ordinaire doit pouvoir vérifier ce que font les tribunaux? Il doit pouvoir vérifier le travail des gens qui conseillent les gouvernements et des chefs de gouvernement, même s'ils n'aiment pas que leurs opinions soient remises en question. Je veux pouvoir le faire. Je n'ai pas autant de connaissances que vous, mais je vous fais part de l'opinion du citoyen ordinaire. Il en a assez d'être harcelé par des gens qui sont protégés par l'anonymat et le secret.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Je pense qu'on a dit quelque chose ici qui concerne les remarques de Mme Holt. Elle a droit à son opinion, mais je pense que nous devons, dans les limites du bon sens et de la raison, mettre à la disposition du citoyen ordinaire tout ce qu'on peut divulguer. Si tout se faisait aussi ouvertement, lorsqu'il prépare un projet de loi, ne nous donnerait pas autant que nous obtenons maintenant, . . .

Mme Holt: Nous faisons partie du gouvernement.

M. McKinley: . . . où que ce que nous essayons d'obtenir. Nous devrions demander tout ce que nous pensons pouvoir obtenir, tout en restant raisonnables. Nous devons être raisonnables lorsqu'il s'agit de ces questions.

Mme Holt: J'aimerais rectifier la dernière déclaration. C'est peut-être mon opinion personnelle, mais elle découle également de ma propre expérience, qui est assez vaste puisqu'elle recouvre 34 années. Mes opinions ne sont pas sans fondement. J'ai trop d'expérience avec le citoyen ordinaire, et les tribunaux, et j'estime qu'il est temps de commencer. Nous sommes le gouvernement. Nous faisons partie du gouvernement et nous devons lutter pour qu'on respecte le droit de savoir, et personne n'est plus véhément que moi lorsqu'il s'agit de protéger la sécurité du pays, la sécurité du Parlement et l'autorité du Parlement. Je ne veux pas l'abandonner aux bureaucrates. Personne ne s'en inquiète plus que moi, mais je me préoccupe également du sort des citoyens du Canada, qui est assez

[Texte]

We are here as representatives, we are the government. If we go in with a strong document we may compromise from there, but if we are already compromising we might as well just leave things as the status quo exists.

Mr. McKinley: All I am saying is that I do not think there is much disagreement on the way she is talking. I am saying the way to proceed. I think we will get more, achieve more of our goals, by doing it this way than by doing it her way.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey, then Mr. Brewin.

Senator Godfrey: I am all for freedom of information but I do not think that is a compromise at all. I think that is right and proper. I think it is right and proper that people should be able to give advice freely to a minister without embarrassing him. The people who are going to get fired for giving advice would be the ones who gave good advice, and embarrassing advice, when it came out and could embarrass a minister. Knowing that the thing was going to be made public, you are giving more power to civil servants rather than less power. Knowing it was going to be public, the minister would have difficulty countermanding those opinions.

As far as I am concerned, that is not a compromise. It is right and proper that the policy advice should not be available.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I find Mrs. Holt's observations on this very forceful and I have a natural sympathy for them. On the other hand, it does appear to me that there certainly are some sorts of documents prepared by senior civil servants, public servants, that go to Cabinets and so on, governments, solely for the person making up their minds in regard to things, advising them on policy, and I would be prepared to exempt them as this one under policy advice does.

I do not know whether it is relevant at this stage; you will rule when I can bring it up. I still think the phrase "documents connected with policy-making" on page 3, the last line there, is far, far too broad, and I will move an amendment on that when you think it is suitable.

• 1040

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I wonder if we could dispose of the one on policy advice and then come back to the item we stood, which would then give Mr. Brewin a chance to move it. Are we agreed that the item Policy Advice shall carry?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, Mr. Brewin, going back to the clause on federal-provincial relations, which we stood, you would move the deletion of the words— What was your motion?

Mr. Brewin: I would move deletion of the words "connection with policy-making" and substitute therefor "with documents exempt" under the paragraph called Policy Advice.

[Traduction]

effrayant. Nous sommes ici en tant que représentants, nous sommes le gouvernement. Si nous adoptons une position très forte, nous pourrions ensuite faire des compromis, mais si nous faisons déjà des compromis, il vaudrait mieux laisser les choses telles qu'elles.

M. McKinley: Tout ce que je veux dire c'est qu'il ne semble pas y avoir beaucoup de désaccord, d'après ce qu'elle dit. J'estime que nous pourrions obtenir plus, atteindre un plus grand nombre de nos buts, de cette façon que de la façon qu'elle propose.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Godfrey, puis M. Brewin.

Le sénateur Godfrey: Je suis en faveur de la liberté d'information, mais je ne pense pas qu'il s'agisse là d'un compromis. Je pense que c'est très bien. Il faut que des fonctionnaires soient en mesure de donner librement des conseils à un ministre sans lui causer d'embarras. Les personnes qui seraient limogées pour avoir donné des conseils seraient justement celles qui donneraient de bons conseils, qui pourraient causer de l'embarras au ministre s'ils étaient révélés. Si on rend la divulgation obligatoire, vous allez donner plus de pouvoir aux fonctionnaires plutôt que moins de pouvoirs. S'il sait que la chose sera rendue publique, le ministre hésitera à rejeter ces avis.

A mon avis, ce n'est pas un compromis. Il est bon que les conseils en matière de politique ne soient pas divulgués.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, M^{me} Holt a exposé son point de vue de façon très énergique et je suis enclin à l'approuver. D'autre part, il me semble qu'il y a également des documents préparés par des hauts fonctionnaires pour le Cabinet, et qui visent uniquement à aider les ministres à prendre des décisions sur des questions de politique, et je serais disposé à les exempter tout comme on le fait pour les conseils en matière de politique.

Je ne sais pas si je peux le faire à ce stade, vous me direz quand je peux le faire. Je pense quand même que l'expression «document concernant la formulation d'une politique» à la page 3, est beaucoup trop large et je proposerais un amendement au moment que vous jugerez opportun.

Le coprésident (M. Baldwin): Pourrions-nous d'abord trancher la recommandation sur les conseils de politique et revenir ensuite à l'article réservé? M. Brewin pourrait à ce moment proposer son amendement. La recommandation sur les conseils de politique est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous retournons maintenant, monsieur Brewin, à l'article sur les relations fédérales-provinciales; quelle était votre motion?

M. Brewin: Je propose la suppression des mots «liées à la prise de décision»; à la place, on mettrait «des documents exempts» aux termes du paragraphe intitulé Conseils de politique.

[Text]

I do not mind policy advice, but we have enjoined upon governments, other people and so forth not to use loose phrases that can be extended to almost anything. Certainly documents are connected with policy-making, and if anybody picks up on a highly statistical document . . .

Mr. Robinson: In changing that, Mr. Brewin—the words “making” to “advice”—is that really what you are doing?

Mr. Brewin: No, I do not recognize that.

Mr. Robinson: Connected with policy . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Order, please. Just a minute, maybe we had better get Mr. Brewin's motion down. As I understand it, following the word “document”, as it appears in the second last line, you are deleting the rest of that paragraph, which is the last line, and substituting the words “exempt under the provisions of the next paragraph”. Am I putting words in your mouth?

Mr. Brewin: Well, it is not the next one, it is the next but one.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The next but one, yes.

Senator Godfrey: Could I make just a drafting suggestion?

Mr. Brewin: Certainly.

Senator Godfrey: Mr. Brewin, I withdraw my previous objection. I think you are absolutely right. But I think we can solve it very simply by just deleting the words “connected with policy-making” and just saying “documents containing policy advice”, which just means you are tying it right into that chapter, into the ones you have down below. When you mean “containing policy advice”, you see, policy advice starts “documents containing” and so on, so that will cover what I think you are trying to accomplish. It will be enough to refer right to— You see, it says “other exemptions”, so we are talking about the exemptions under the heading Policy Advice when you use those words. Do you follow?

Mr. Brewin: Yes, I follow and I recognize a compromise when I see it, and I know the wisdom of accepting compromise. I still think I prefer my own language, but I will accept . . .

Senator Godfrey: I think we are both meaning exactly the same thing.

Mr. Robinson: Then the amendment is to add to line 5 that ends with “policy-making” . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, you delete that last line; delete the words “connected with policy-making” and substitute the words “containing policy advice”.

Senator Godfrey: That means it refers to that particular thing that Mr. Brewin— We are both making the same amendment.

Mr. Hnatyshyn: Hereinafter defined.

Senator Godfrey: Yes, if you want to. Yes, all right, if you want to put that in, that will add “hereinafter defined”.

Mrs. Holt: Yes, I think that . . .

[Translation]

Je n'ai rien contre les conseils de politique mais nous avons recommandé aux gouvernements et aux fonctionnaires de s'abstenir d'expressions générales qui pourraient s'appliquer à presque tout. Il est évident que les documents sont liés à la prise de décision mais si quelqu'un regarde un document bourré de statistiques . . .

M. Robinson: En fait, vous proposez que le terme «la prise de décision» soit remplacé par «conseils», n'est-ce pas?

M. Brewin: Non.

M. Robinson: Liées à la prise de décision . . .

Le coprésident (M. Baldwin): A l'ordre, je vous prie. Il vaudrait sans doute mieux écrire la motion de M. Brewin. Si j'ai bien compris, vous proposez que tout ce qui suit le terme «document» à l'avant-dernière phrase soit supprimé et remplacé par «exempts aux termes du paragraphe suivant». Est-ce bien cela?

M. Brewin: Ce n'est pas le paragraphe suivant mais le deuxième qui suit.

Le coprésident (M. Baldwin): Oh oui, c'est cela.

Le sénateur Godfrey: Pourrais-je faire une suggestion concernant la rédaction?

M. Brewin: Certainement.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Brewin, je retire l'objection que j'avais exprimée. Je crois que vous avez tout à fait raison. Mais je pense qu'il suffirait de supprimer les termes «liées à la prise de décision» et dire simplement, des documents présentant des conseils de politique, ce qui le relie au paragraphe traitant des conseils de politique qui commence par «documents présentant» etc. Je crois que cela garantirait notre objectif. Puisqu'il s'agit de . . . «d'autres exemptions» le sujet est clair. Nous parlons des exemptions dans le cadre des conseils de politique, lorsque nous utilisons ces termes, vous me suivez?

M. Brewin: Oui, je vous suis et je reconnais un compromis lorsque je le vois; je sais qu'il est sage d'accepter les compromis. Je préfère quand même les termes que j'avais proposés mais je vais accepter . . .

Le sénateur Godfrey: Je crois que le sens est le même dans les deux libellés.

M. Robinson: Il s'agit donc d'une modification de la ligne 5 qui se termine par «la prise de décision» . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Non, la dernière ligne serait supprimée, c'est-à-dire les termes «liées à la prise de décision» et on mettrait à la place les termes «présentant des conseils de politique».

Le sénateur Godfrey: Ainsi, on fait le lien que voulait indiquer M. Brewin . . . Nous proposons tous les deux le même amendement.

M. Hnatyshyn: Défini ci-après.

Le sénateur Godfrey: Oui, si vous le voulez. Nous allons donc ajouter «défini ci-après».

Mme Holt: Oui, je crois que . . .

[Texte]

Senator Godfrey: “Hereinafter referred to”, which is really what— All right, “containing policy advice hereinafter referred to”.

Mr. Brewin: I think the phrase “policy advice” explains what we are talking about.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. I will then read the amendment which three mighty brains have struggled with and come up with. Starting at the fourth line pertaining to Cabinet documents and documents containing policy advice as hereinafter defined . . .

Mr. Robinson: As hereinafter referred to.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): As hereinafter referred to, okay. Any discussion on that matter?

An hon. Member: It is ungrammatical.

Mrs. Holt: So what else is new?

Senator Godfrey: Then how could we get it into grammar?

Mr. Hnatyshyn: Use the word “defined”.

Senator Godfrey: As hereinafter “defined”, yes.

Mr. Robinson: Well, I do not know that it is defined, that is why I preferred the . . .

Senator Godfrey: I think it is defined under the meaning. I think “as hereinafter defined” . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, without Senator Forsey here to set us right in this particular— Is the amendment as proposed by Mr. Brewin acceptable? Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

• 1045

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right, we are now at the bottom of page 3—law enforcement. Is there any discussion before I put the question on the item dealing with law enforcement, which to some extent meets some of the problems which people raised earlier?

Mrs. Holt: Is there anything that covers obtaining information in that? Am I missing it? Disclose investigative techniques and procedures?

Senator Godfrey: Disclose, identify, the confidential source of information.

Mrs. Holt: No, that is the fourth. It is not the information itself.

Senator Godfrey: Or information obtained from such a source? Is that not the information?

Mrs. Holt: I suppose that might cover it. It is the general information that they have that could blow a whole investigation.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You start off with

“Documents the disclosure of which would have a significant adverse effect on law enforcement proceedings”.

That is a wide exemption in itself. You go on to say

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: «mentionné ci-après», cela serait plus juste . . . Très bien, «présentant des conseils de politique mentionnés ci-après».

M. Brewin: Je crois que l'expression «conseils de politique» explique ce que nous voulons dire.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vais lire l'amendement formulé avec grande difficulté par trois grands cerveaux. A la sixième ligne «comme celle ayant trait aux documents du Cabinet et aux documents présentant des conseils de politique tels qu'ils sont définis ci-après» . . .

M. Robinson: Tels qu'ils sont mentionnés ci-après.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien, tels qu'ils sont mentionnés ci-après. Avez-vous quelque chose à dire?

Une voix: Cela n'est pas conforme aux règles de la grammaire anglaise.

Mme Holt: Quoi de neuf?

Le sénateur Godfrey: Qu'est-ce qui serait grammatical?

M. Hnatyshyn: Tenons-nous en au terme «définis».

Le sénateur Godfrey: «Tels qu'ils sont définis ci-après». C'est cela.

M. Robinson: Je ne sais pas si on trouve une définition, c'est pourquoi je préfère . . .

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'il est défini quant au sens. Je crois que «tels qu'ils sont définis ci-après» . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Sans l'aide du sénateur Forsey, on ne pourrait vraiment pas trancher . . . L'amendement proposé par M. Brewin est-il adopté? D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien, maintenant, au bas de la page 3, Application de la loi. Voulez-vous discuter, avant que je passe au vote, sur le paragraphe intitulé Application de la loi, où l'on trouve réponse, dans une certaine mesure, à certains problèmes soulevés précédemment?

Mme Holt: Est-ce qu'on a prévu quelque chose pour ce qui est d'obtenir des renseignements? Est-ce que je ne le vois pas? Révéler des techniques et des procédés d'enquête?

Le sénateur Godfrey: Permettre d'identifier une source confidentielle de renseignements.

Mme Holt: Non, c'est le quatrième alinéa. Il ne s'agit pas des renseignements eux-mêmes.

Le sénateur Godfrey: Ou les renseignements obtenus grâce à cette dernière? Ne vise-t-on pas là les renseignements?

Mme Holt: Peut-être. Il s'agit des renseignements d'ordre général que les forces de l'ordre recueillent et qui pourraient, si divulgués, détruire toute l'enquête.

Le coprésident (M. Baldwin): Au début du paragraphe on dit:

Documents dont la divulgation compromettrait les activités d'application de la loi.

C'est en soi une exemption très large. On peut lire ensuite:

[Text]

“... to the extent that disclosure would be reasonably expected to interfere with ...”,

but your basic and fundamental exemption is

“Documents the disclosure of which would have a significant, adverse effect on law enforcement proceedings”.

Mrs. Holt: I would like to have documents and information, because not everything is documented.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Our problem is, Mrs. Holt, that we are in the realm of documents. The green paper says “access”. I would like to follow the Danish system, which provides that every time there is a telephone call the minister or someone has to make a memorandum; it becomes a document. But I would be outvoted if I were to try that, so I left that behind in the backwoods a long time ago.

Senator Godfrey: Have the definition of documents as part of it.

Mrs. Holt: Yes, I am sorry. Okay.

Mr. Robinson: I think that is agreeable.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Agreed. All right. Personal privacy.

Mr. Robinson: This is the same as the way we ...

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is right. That was the same.

Mr. Robinson: I see nothing wrong with that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Commercial or financial information.

Mrs. Holt: Legal opinion.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Oh, I beg your pardon. Yes.

Mrs. Holt: We put it at the bottom of the page.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): In my anxiety to get finished, I am skipping the odd one here.

Mrs. Holt: It should have been on the top of page 5.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, legal opinions at the bottom of page 4 and carrying on to page 5.

Mrs. Holt: You are probably aware that psychiatric documents, psychiatric reports, do not get the same privilege as legal documents, and doctor-patient interviews do not have the same protection as lawyers have. I just say that if it is extended to lawyers it should be extended to other professions, perhaps even to journalists.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think you probably have a point. Our problem is that we are dealing with government documents, we are talking about government lawyers here, and when you get into the question of medical records

[Translation]

«Dans la mesure où elle risquerait vraisemblablement de gêner ...»

mais l'exemption fondamentale de base est:

«Documents dont la divulgation compromettrait les activités d'application de la loi».

Mme Holt: J'aimerais y lire documents et renseignements, car tout n'est pas nécessairement écrit.

Le coprésident (M. Baldwin): Le problème, voyez-vous, madame Holt, c'est que nous sommes dans le domaine des documents. Le Livre vert parle de l'«Accès». J'aimerais adopter le régime danois qui prévoit que, chaque fois qu'il reçoit un appel téléphonique, un ministre ou quelqu'un d'autre doit rédiger une note; ainsi il y a un document. Mais je m'exposerais à la défaite si je tentais de promouvoir un tel régime, et donc il y a longtemps que j'ai abandonné la chose.

Le sénateur Godfrey: Il suffirait d'inclure une définition de ce qui constitue des documents.

Mme Holt: Oui, excusez-moi. Parfait.

M. Robinson: Je crois que ce serait acceptable.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord. Très bien. Vie privée.

M. Robinson: Il s'agit de la même chose que nous avons ...

Le coprésident (M. Baldwin): C'est exact. Il s'agit de la même chose.

M. Robinson: Je n'y trouve rien à redire.

Le coprésident (M. Baldwin): Est-ce accepté?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Renseignements d'ordre financier ou commercial.

Mme Holt: Consultations juridiques.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous demande pardon. Oui.

Mme Holt: Dans la version anglaise, c'est au bas de la page.

Le coprésident (M. Baldwin): Dans ma hâte d'en finir, j'ai sauté une rubrique ici.

Mme Holt: Le titre devrait se trouver au haut de la page 5.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, consultations juridiques qui se trouvent dans la version anglaise au bas de la page 4 et qui continuent en haut de la page 5.

Mme Holt: Vous savez probablement que les documents relatifs aux soins psychiatriques, les rapports psychiatriques, ne jouissent pas du même privilège que les documents juridiques, et que les entrevues entre médecins et patients ne jouissent pas de la même protection que les rencontres entre avocats et clients. J'aimerais simplement faire remarquer que si cette protection est accordée aux avocats, alors elle devrait également l'être aux autres professionnels, peut-être même aux journalistes.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous avez probablement raison. Le problème, c'est que notre mandat se limite aux documents gouvernementaux; il s'agit ici des avocats du gouvernement, alors que, lorsqu'il est question de dossiers médi-

[Texte]

and doctors, you are getting into the realm of provincial politics and provincial affairs. I would hope that when we have set this example, there would be immediate onrush of all provinces to follow us and that will happen.

Mr. Hnatyshyn: Remember we had that series of difficulties with the Department of Justice, which took the position, rightly or probably wrongly, that somehow any legal opinion that was given by the Department of Justice had a solicitor-client privilege attached to it because the client was the Department of Justice as opposed to the people of Canada or whatever? I am just wondering whether we are in fact giving some credence to that argument; that henceforth this Committee will be precluded from obtaining from the Department of Justice the legal opinion on the operation of any regulation, whether or not the particular regulation offends the law or principles of natural justice or whatever. I am just a little concerned. The impression that I get here is that we may be, in fact, putting too close a definition on legal opinions to the detriment of the work of the Committee in scrutinizing regulations.

• 1050

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey will probably tell you that we try to get around that by the last part which drives a very wide hole.

Senator Godfrey: I think the argument was that we conceded to the Department of Justice that they were entitled to their confidentiality in the actual legal opinion. We have made an exception here, which I think is an important one. We did not object to the conceding of the legal opinion; we objected to the fact they would not give us the legal argument. They would not say how they were justified. They would say, "that would be giving a legal opinion," and we would say, that is not giving a legal opinion; if we say that something is ultra vires a regulation, and you say we think it is legal, then you should give your reasons; you do not have to disclose the legal opinions." That was the real argument. We conceded that the legal opinions could be privileged but now we are saying, if you start using as an argument that you have an opinion, then either you have to keep quiet and not use it as an argument or you have to show the opinion so we can read it.

Now, we had this exact case recently in connection with that information circular on charitable activities, about political activities. I asked the question in the Senate, from Mr. Guay and I said, what legal authorities have you, because they had talked about legal authorities and Canadian legal authorities. So they gave me the name of a case, in fact, two cases, which had absolutely nothing to do with the matter whatsoever; they were completely and absolutely irrelevant, and I said if you really think that has any relevance whatsoever, you are getting pretty lousy legal advice and you had better fire them and get another lawyer. I think that shows why we need to have a look

[Traduction]

caux et de médecins, vous entrez dans le domaine des politiques provinciales et des affaires provinciales. J'ose espérer, que lorsque nous aurons donné le bon exemple, les provinces se précipiteront pour faire de même et solutionner ce problème.

M. Hnatyshyn: Vous rappelez-vous, nous avons eu des difficultés avec le ministère de la Justice qui a adopté la position, à tort ou à raison, plus probablement à tort, que toute consultation juridique accordée par le ministère de la Justice jouissait du privilège entourant la relation avocat/client, puisque le client était le ministère de la Justice par opposition aux citoyens du Canada ou je ne sais plus quoi? Je me demande si nous n'accordons pas un certain poids à cet argument, à savoir qu'à l'avenir, le présent comité se verra dans l'impossibilité d'obtenir du ministère de la Justice des opinions juridiques sur l'application de tout règlement, que celui-ci aille ou non à l'encontre de la loi ou des principes de la justice naturelle, etc. Je suis un peu préoccupé. J'ai l'impression qu'il se pourrait que nous définissions trop étroitement la consultation juridique, au détriment du travail du comité dans son étude des règlements.

Le coprésident (M. Baldwin): Le sénateur Godfrey vous dira probablement que nous avons tenté de contourner cette difficulté en ajoutant la dernière partie du paragraphe qui prévoit une échappatoire.

Le sénateur Godfrey: Je crois que le fond de l'affaire, c'est que nous avons concédé au ministère de la Justice que celui-ci avait parfaitement le droit de maintenir le caractère confidentiel d'une consultation juridique. Nous avons formulé une réserve qui, à mon avis, est importante. Nous ne nous sommes pas opposés à ce que la consultation juridique reste secrète; nous nous sommes opposés au refus de nous en donner la raison. Le ministère a refusé de se justifier. Il disait par exemple: «ce serait donner là une consultation juridique», et nous répondions: «ce n'est pas donner une consultation juridique; si nous déclarons qu'un règlement est ultra vires et que vous soutenez qu'il est légal, alors vous devez donner vos raisons; pour ce faire, vous n'avez pas à divulguer la consultation juridique». Tel était le litige. Nous avons admis que les consultations juridiques pouvaient jouir du privilège du secret, et maintenant nous disons: si au départ, vous utilisez comme argument que vous avez obtenu une consultation, alors il vous faut ou bien vous taire et ne pas avoir recours à cet argument ou encore nous montrer la consultation de façon que nous puissions la lire.

Or, nous avons eu exactement ce genre d'affaire récemment, au sujet d'une circulaire d'information sur les activités charitables, sur les activités politiques. J'ai posé la question au Sénat à M. Guay, j'ai dit: «quelle autorité juridique avez-vous?», parce qu'on avait mentionné des autorités juridiques, des autorités juridiques canadiennes. On nous a donc cité une affaire, en fait deux affaires, qui n'avaient absolument rien à voir avec la question des affaires complètement et absolument étrangères au cas, et j'ai dit, si vous croyez vraiment que c'est le moindre lien lié, vous avez reçu des conseils juridiques bien médiocres vous devriez congédier vos avocats et en embaucher

[Text]

at legal opinions, when they refer to them as the justification. Otherwise, I think they should be . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): The last four lines were intended to make that protection for us, that if a minister quotes in the House, a legal opinion, once he does that, he is fair game and that legal opinion can be recovered under the act as we proposed it.

Mr. Béchard: It is not for us, Mr. Chairman, it is for the public.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. I mean us, acting on behalf of our constituents, in particular and the country in general. Any question about that? Is that approved?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I have no respect for legal opinion.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I have barely any for my own.

Senator Godfrey: You have obviously never seen any of mine.

Mr. Brewin: Well, I would say they are useful documents to look at but to have respect for them as secret documents . . .

Mr. Robinson: They are used mainly to shift the burden.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is a matter of the price, too.

Mr. Brewin: I would like to see the lawyers admit that they had no—unless it is a personal thing between a client and a solicitor.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, I hope the provinces will go into this too, when they have a chance.

Commercial or financial information.

Mr. Brewin.

Mr. Robinson: They are the only gratuitous statements that you are going to get however.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): This was as we had developed it, Mr. Brewin, at the last . . .

Mr. Brewin: Yes. Okay.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Statutory exemptions. That is simple enough.

Mr. Robinson: I am not satisfied that we recommend the repeal of Section 41(2) of the Federal Court Act. I do not really think there is any place for us to mention Section 41 of the Federal Court Act at all. The whole thing should be just deleted from our report.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any discussion?

Mr. Hnatyshyn: Why do you say that? I am curious.

Mr. Robinson: Well, if we are going to mention one, why do we not mention all the examples that you might think of? Not only that, I do not personally agree that we should necessarily repeal Section 41(2) of the Federal Court Act.

[Translation]

un autre. Je crois que cet exemple illustre bien pourquoi il nous faut pouvoir examiner les consultations juridiques lorsqu'on les cite pour se justifier. Sinon, je crois qu'elles devraient être . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Les quatre dernières lignes du paragraphe visent à nous protéger, en sens que, si un ministre cite une consultation juridique à la Chambre, c'est de bonne guerre, nous devrions pouvoir, en vertu de la loi que nous proposons, utiliser cette consultation.

M. Béchard: Ce n'est pas pour nous, monsieur le président, c'est pour le public.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Je voulais dire que c'est pour nous, au nom de nos électeurs en particulier et du pays en général. Y a-t-il des questions à ce sujet? Est-ce adopté?

Des voix: D'accord.

M. Brewin: Monsieur le président, je n'ai pas le moindre respect pour les consultations juridiques.

Le coprésident (M. Baldwin): J'en ai à peine pour les miennes.

Le sénateur Godfrey: Il est évident que vous n'avez jamais vu les miennes.

M. Brewin: Je dirais qu'il s'agit de documents utiles à examiner, mais quant à leur accorder le respect dû à des documents secrets . . .

M. Robinson: On s'en sert surtout pour détourner l'attention.

Le coprésident (M. Baldwin): Il y a le prix aussi.

M. Brewin: J'aimerais voir les avocats avouer qu'il n'ont aucun . . . à moins qu'il s'agisse d'une relation personnelle entre un client et son avocat.

Le coprésident (M. Baldwin): J'espère que les provinces s'intéresseront à l'affaire lorsqu'elles en auront l'occasion.

Renseignements d'ordre commercial et financier.

Monsieur Brewin

M. Robinson: Ce sont là les seules affirmations gratuites que je vais faire.

Le coprésident (M. Baldwin): Le texte est celui que nous avons rédigé, monsieur Brewin, à la dernière . . .

M. Brewin: Oui, très bien.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Exemptions réglementaires. C'est assez simple.

M. Robinson: Je ne suis pas heureux que nous recommandions l'abrogation de l'article 41(2) de la Loi sur la cour fédérale. Je ne crois pas vraiment qu'il y ait lieu pour nous de faire la moindre mention de l'article 41 de la Loi sur la cour fédérale. Nous devrions rayer le tout de notre rapport.

Le coprésident (M. Baldwin): Des remarques?

M. Hnatyshyn: Pourquoi cette attitude? Je suis curieux.

M. Robinson: Eh bien, si nous mentionnons un cas, pourquoi ne pas mentionner tous les exemples que nous puissions trouver. Ce n'est pas tout, personnellement, je ne crois pas qu'il

[Texte]

Mr. Hnatyshyn: I do not think that is what the report says. I think it says it should be reviewed.

• 1055

Mr. Robinson: It says right here at the bottom . . .

An hon. Member: And amended, yes.

Mr. Robinson: It says:

Your Committee finds that Section 41(2) is inconsistent with the principles to be established in a Freedom of Information statute and therefore recommends that it be repealed.

There may be a difference of opinion here if you want me to agree with it. Then we have to leave it out because I do not agree with it.

Mr. Hnatyshyn: I just simply think it is right. There may be a difference of opinion between Mr. Robinson and myself but it strikes me as being the kind of provision that is contrary to some of the basic principles that we consider here in this Committee from day to day and all pay particular lip service to. The arbitrariness of that particular provision is one that I think we have to be vigilant about, and I think it would be inconsistent on our part not to support that kind of provision.

If we want to list, and make this a long document, every instance of that kind of provision which we find to be unreasonable, that is another thing. But I think that is a very good example of the kind of statutory provision we as a committee could well use as an example because it is in a very sensitive area. It requires in my view much more precision in definition.

Mr. Robinson may have some valid personal reasons of conviction as to why he thinks that should not be done. I am simply saying that I would like to go on record as supporting the inclusion and retention of that in this report.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I think Senator Godfrey was the godfather of that one. I will hear him and then Mr. Brewin.

Senator Godfrey: That section was passed under the representation that was codifying the case of Conway versus Rimmer, a decision of the House of Lords which said in effect that the courts could look at documents in order to determine whether or not they should be privileged, or whether the public interest and administration of justice outweighed the other.

Now I would just quote John Turner, and I will not name the annual meeting which he addressed because Mrs. Holt would get a little mad at me. But he was the man that introduced that section.

Mrs. Holt: I do not mind . . .

Senator Godfrey: And he was under the illusion at that time—he got advice from his officials that that was the codification of Conway-Rimmer and he said publicly before this unnamed organization, at the annual meeting held in Winnipeg, that that was a mistake, that if he had to do it over again he would not have included it.

[Traduction]

faillie nécessairement abroger l'article 41(2) de la Loi sur la cour fédérale.

M. Hnatyshyn: A mon avis, ce n'est pas ce que nous proposons dans le rapport. Je crois qu'on y dit qu'il faut revoir cet article.

M. Robinson: C'est dit ici, au bas . . .

Une voix: Et amendé.

M. Robinson: Il est dit:

Votre comité estime que le paragraphe 41(2) est contraire aux principes qu'établirait une loi sur la liberté d'information et en recommande l'abrogation.

Je ne suis pas d'accord sur ce point.

M. Hnatyshyn: Pourtant, je pense que cela va. Il y a peut-être une divergence d'opinion entre M. Robinson et moi-même, mais j'ai l'impression que cela est tout à fait contraire aux principes que nous avons établis dans le comité. Le caractère arbitraire de cette disposition particulière est une chose à laquelle nous devons faire attention, et je crois qu'il serait tout à fait illogique de notre part de ne pas appuyer ce genre de disposition.

Si nous voulons énumérer,—et la liste serait longue—tous les cas qui, selon cette disposition, seraient déraisonnables, nous pouvons le faire, mais c'est autre chose. Je pense toutefois que c'est un très bon exemple de disposition statutaire appliquée dans un domaine très délicat. A mon avis, il faudrait que la définition soit plus précise.

M. Robinson a peut-être des raisons personnelles tout à fait valables de penser le contraire, mais je tiens à affirmer que j'appuie le maintien de ce paragraphe dans le rapport.

Le coprésident (M. Baldwin): Je pense que c'est le sénateur Godfrey qui en est l'auteur. Je vais donc lui donner la parole, et ensuite ce sera à M. Brewin.

Le sénateur Godfrey: Cet article a été adopté à la suite de l'affaire Conway/Rimmer, à la suite de laquelle la Chambre des Lords avait déclaré que les tribunaux pouvaient consulter des documents afin de déterminer s'ils étaient ou non confidentiels, ou bien si l'intérêt du public et l'administration de la justice étaient plus importants.

Je vais maintenant citer une parole de John Turner, sans vous donner le nom de la réunion annuelle au cours de laquelle il a prononcé ce discours, car Mme Holt serait furieuse contre moi. Toutefois, c'est John Turner qui a suscité l'inclusion de cet article.

Mme Holt: Cela m'est égal . . .

Le sénateur Godfrey: Il se trompait à ce moment-là . . . Puis ses fonctionnaires lui ont dit que telle était la codification de l'affaire Conway-Rimmer, et il a dit publiquement, lors de cette réunion que je ne nommerai pas, à Winnipeg, que c'était une erreur et que, s'il devait recommencer, il ne l'inclurait pas.

[Text]

So I would like to cite John Turner, former Minister of Justice and authority, that that should be removed, as well as my own strong . . .

Mrs. Holt: On a point of order, I do not object to mentioning the Canadian Bar Association, especially if they are having conventions, because maybe they will learn something from the ordinary lawyers. There are some excellent lawyers in Canada who can bring the common man's and woman's views. And I have no objection to them existing. Some of my best friends are lawyers and my dearest friends are lawyers, and I have great respect for the profession as long as they remember that the people are the ones they are making the laws—for whom they are making the laws, in case Senator Forsey reads these notes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You mean, in quoting them as a body, they should be some way below the Bible and the Koran.

Mrs. Holt: Yes, I would say so. And below God. I think we still have to recognize that God comes before the lawyers.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, when they are at bills.

Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I am a lawyer and I would certainly accept the proposition that God comes before the lawyer. But I do not think we have to turn to Mr. Turner or anybody else, if we can read. I would point out for Mr. Robinson's benefit that subsection 1 gives the Minister a right, subject to certain provisions of the act, and also gives the court a right, which is what we say the court should have, or some other judicial authority should have the right in the long run to determine whether it be produced or not.

Subsection 2 merely enables the Minister of the Crown to certify by affidavit that he thinks it might be injurious to international relations, national defence or security, or disclose a confidence of the Queen's Privy Council to produce it. And then the court is excluded from any—and it is not only the court. Anybody else is excluded from dealing with it because the Minister has spoken. Now, I take it that is, as has been said, quite inconsistent with the principles that we are trying to establish in this act. All I can say is that I think, if we are going to be consistent, we have to vote for it. I would only add that to state a few concrete examples in our report of where certain absolute rights should be diminished is helpful to the report rather than harmful.

• 1100

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I take it, Mr. Robinson, that you are not against the statutory exemptions, but you are against that part of it, I suppose, which follows in the paragraph after the words "Freedom of Information Act". You are proposing to move an amendment here?

Mr. Robinson: I move that everything after the words "Freedom of Information Act" be deleted.

Motion negatived.

[Translation]

J'aimerais donc vous dire que John Turner, ancien ministre de la Justice et autorité en la matière, estimait que cela devrait être supprimé . . .

Mme Holt: Je voudrais invoquer le Règlement; peu m'importe que vos mentionniez l'Association du barreau canadien, et surtout ses congrès, car ses membres ont certainement quelque chose à apprendre des simples avocats. Il y a en effet de très bons avocats au Canada qui sont capables de se faire les porte-parole du simple citoyen. Je n'a donc rien contre l'existence de cette association. Certains de mes meilleurs amis sont avocats, et j'ai beaucoup de respect pour cette profession dans la mesure où ils n'oublient jamais que les lois sont faites pour le peuple, au cas où le sénateur Forsey relirait ce passage.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous voulez dire que cette association devrait en quelque sorte venir après la Bible et le Coran.

Mme Holt: Oui. Et après Dieu. Il est bien évident, pour nous tous, que Dieu est au-dessus de l'avocat.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je suis moi-même avocat, mais je reconnais tout à fait que Dieu passe avant l'avocat. Nous n'avons pas besoin de citer les paroles de M. Turner ou de quelqu'un d'autre. A l'intention de M. Robinson, j'aimerais signaler que le paragraphe 1 donne, selon les dispositions de la loi, le droit au ministre et au tribunal de déterminer quels documents devraient être divulgués ou non.

Le paragraphe 2 permet simplement à un ministre de la Couronne de certifier par affidavit qu'il estime que la divulgation de tels documents risquerait de nuire aux relations internationales, à la défense sur la sécurité nationale et au caractère confidentiel du conseil privé de la Reine. Personne d'autre ne peut s'en occuper, puisque le ministre en a parlé. Comme on l'a déjà dit, j'estime que c'est tout à fait incohérent par rapport au principe que nous essayons de faire appliquer dans ce projet de loi. Selon moi, si nous voulons être cohérents, nous devons précisément adopter ce projet de loi, et je préciserai simplement que l'énumération, dans notre rapport, de quelques exemples concrets de situations dans lesquelles certains droits absolus devraient être restreints ne pourrait que renforcer la qualité du rapport lui-même.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suppose donc, monsieur Robinson, que vous n'êtes pas opposé aux exemptions statutaires, mais plutôt à la partie du projet de loi, dans le même paragraphe, qui suit les mots «Loi sur la liberté de l'information». Voulez-vous proposer un amendement à ce sujet?

M. Robinson: Je propose que tout ce qui suit ces termes soit supprimé.

La motion est rejetée.

[*Texte*]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All in favour of the statutory exemptions clause.

Mr. Robinson: Do we have any other examples besides this one?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, I could give you some provisions in the Official Secrets Act, if you like. There is the Statistics Act; there is the census statute. The Official Secrets Act, the census statute, the Statistics Act and this act are the four prime examples. I think, if you may recall, Mr. Robinson, some time ago we secured a partial list of all legislation which contained what were in effect prohibitions on the disclosure of information, not just the usual addiction of governments to be secret, but what were actually prohibitions.

Mr. Robinson: Would it be possible . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There were 76 in that list.

Mr. Robinson: . . . for our Counsel to dig out the examples in these other three statutes that you mention? I really think it is not right to isolate one.

Senator Godfrey: No, but they are reasonable examples. Most of the ones are perfectly reasonable examples; this is the only one that sprung to mind that was unreasonable. It is perfectly reasonable that income tax returns should be confidential and everything else. No other has really come to mind, but I guess I am not sufficient enough an authority. I think it would just take too long to try to dig out some others.

Mr. Robinson: We seem to be singling out this to the exclusion of all others, even though we say that it is an example.

Senator Godfrey: If we leave that section in, it just makes a mockery of our whole report and the whole idea of freedom of information. If that section remains in the Federal Court Act, then forget about freedom of information as far as any actions before the courts are concerned. That is why we get . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): To meet Mr. Robinson's point, would it be in order to add after the word "repealed" in the bottom last line on page 5: Other statutes which must be reviewed are the Official Secrets Act, the Statistics Act and the census statute.

An hon. Member: To name a few.

The Joint Chairman (Senator Baldwin): Yes.

Mr. Robinson: Do we know that there is objectionable material in those?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, you have my opinion for the Official Secrets Act and, remember, we had the people from the Historical Society here and the problem about the census statute where you had to wait 75 years to get

[*Traduction*]

Le coprésident (M. Baldwin): Qui est en faveur de l'article portant sur les exemptions statutaires?

M. Robinson: Avons-nous d'autres exemples, à part celui-là?

Le coprésident (M. Baldwin): Si vous le voulez, je pourrais vous citer certaines dispositions de la Loi sur les secrets officiels. Les quatre exemples principaux auxquels je songe sont la Loi sur les statistiques, le législateur sur le recensement, la Loi sur les secrets officiels et la Loi que nous étudions. Si vous vous souvenez, monsieur Robinson, nous avons obtenu, il y a un certain temps, une liste partielle de toutes les lois contenant des dispositions constituant des restrictions à la liberté d'information. Il ne s'agissait pas là d'identifier la manie habituelle du gouvernement pour le secret mais plutôt les cas réels d'interdictions.

M. Robinson: Serait-il possible . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Cette liste comportait 76 postes.

M. Robinson: . . . de demander à notre conseiller de trouver les exemples pertinents, dans les trois autres lois que vous venez de mentionner? Je pense en effet qu'il n'est pas juste de ne prendre qu'un seul cas.

Le sénateur Godfrey: Non, mais il s'agit d'exemples raisonnables. La plupart d'entre eux sont tout à fait valables. En fait, c'est simplement celui qui nous est venu à l'esprit qui n'était pas raisonnable. Ainsi, il est tout à fait justifié que les déclarations d'impôt sur le revenu soient secrètes, entre autres choses. Aucun autre exemple ne me vient à l'esprit, mais je suppose que c'est parce que je ne suis pas une autorité en la matière. Je crois toutefois qu'il faudrait beaucoup de temps pour trouver tous les autres cas.

M. Robinson: Bien qu'il ne s'agisse là que d'un exemple, nous semblons nous limiter à celui-là, à l'exclusion de tout autre.

Le sénateur Godfrey: Si nous maintenons cet article, il annule pratiquement tout notre rapport et le principe même de la liberté d'information. Si cet article reste dans la Loi sur la Cour fédérale, nous pouvons alors aussi bien abandonner l'idée de liberté à l'information, en ce qui concerne les tribunaux. C'est pourquoi . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Pour répondre aux remarques de M. Robinson, serait-il possible d'ajouter, à la page 6, au troisième paragraphe, après le mot «abrogation» les termes suivants: Les autres lois qui doivent être révisées sont la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur les statistiques et la législation sur le recensement.

Une voix: Entre autres.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui.

M. Robinson: Savons-nous s'il y a des dispositions contestables dans ces lois?

Le coprésident (M. Baldwin): Tout ce que je puis vous dire, c'est qu'à mon avis il y en a dans la Loi sur les secrets officiels, et vous vous souviendrez sans doute que les représentants de la Société historique ont mentionné certains problèmes, concer-

[Text]

anything. What is the other one I mentioned, the Statistics Act . . .

An hon. Member: The census statute.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): . . . the census statute. I think it is all legislation that . . .

Mr. Johansen: We have also referred in a reference to that study where they listed the 76 statutes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): And we can put a note here, "see reference".

An hon. Member: Where is that written?

Mr. Johansen: You see there is a note which says:

Your committee recommends that all relevant statutes be reviewed, footnote (2) . . .

Then if you look at the end, footnote 2, it says:

(2). See the study entitled *Prohibitions Against the Release of Government Information Contained in the Statutes of Canada* . . .

Senator Godfrey: Oh, yes. That covers it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Of course in our proceedings which are going in, is contained, Mr. Robinson, that list of statutes—I think some 75 statutes—which contain the prohibition, so it will be seen that we have not picked out . . .

Mr. Robinson: Then that makes it a little more palatable.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I take it you are withdrawing your, not amendment, but your . . . No one is voting. I did not see any hand raised opposing this particular motion.

Mrs. Holt: I might just pick up the same aspect. I think it could be written much better than that. I feel, as Mr. Robinson does, that there may be occasions, and as you know I am really for opening everything up, but I think there are times when the Minister has to have that protection, the country has to have that protection, of very few people . . .

• 1105

Mr. Robinson: That is really not my reason for . . .

Mrs. Holt: Well, my reason is . . .

Mr. Robinson: My basic reason is that we seem to be singling out this statute to the exclusion of others as an example, and I think we should make it abundantly clear that there are other areas where we think we should take a look at it. Having said that, I agree with Mrs. Holt; there may be occasions where it is necessary and if there is we have to have statute amendments . . .

Senator Godfrey: This comes under 41.(1). If you are going to permit judicial review—I agree with what Mrs. Holt says, but we are not suggesting the repeal of 41.(1), which permits the Minister to certify that—and so on.

[Translation]

nant la législation sur le recensement, du fait qu'il fallait attendre 75 ans pour obtenir quoi que ce soit. Quant à savoir ce qu'il y a dans les autres lois que j'ai mentionnées, c'est-à-dire la Loi sur les statistiques . . .

Une voix: La législation sur le recensement.

Le coprésident (M. Baldwin): . . . et la législation sur le recensement, je pense que ce sont en fait . . .

M. Johansen: Nous avons également fait référence à cette étude qui avait produit une liste de 76 lois.

Le coprésident (M. Baldwin): . . . Et nous pourrions ajouter la note suivante: «voir référence».

Une voix: Où?

M. Johansen: Vous constaterez qu'il y a, en page 5, les termes suivants:

Votre comité recommande qu'on révise (2) . . .

Si vous tournez la page, vous trouverez la note numéro 2, qui indique:

(2). Voir l'étude intitulée *Interdictions de divulgation de renseignements gouvernementaux contenus au Statut du Canada* . . .

Le sénateur Godfrey: C'est exact. Ceci en tient compte.

Le coprésident (M. Baldwin): Évidemment, monsieur Robinson, nos procès-verbaux contiennent cette liste de lois, au nombre de 75, si je me souviens bien, contenant une interdiction. On constatera donc que nous n'avons pas choisi . . .

M. Robinson: Ceci est beaucoup plus acceptable.

Le coprésident (M. Baldwin): Je suppose donc que vous retirez non pas votre amendement mais votre . . . personne ne vote. Personne n'a levé la main au sujet de cette motion.

Mme Holt: J'aimerais ajouter quelque chose, sur le même sujet. Je crois que l'on pourrait mieux rédiger le passage pertinent. Je crois, comme M. Robinson, bien que je sois en faveur de la plus large divulgation possible, qu'il peut y avoir des cas dans lesquels le ministre doit avoir une certaine protection, ce qui s'applique également au pays lui-même. Très peu de gens . . .

M. Robinson: Ce n'est réellement pas la raison pour laquelle . . .

Mme Holt: Eh bien, ma raison, c'est . . .

M. Robinson: Ma raison fondamentale, c'est que nous prenons cette loi en exemple à l'exclusion des autres, et nous devrions dire très clairement qu'il y a d'autres secteurs qui, à notre avis, méritent d'être étudiés. Ceci dit, je suis d'accord avec Mme Holt; il peut y avoir des cas où c'est nécessaire, et le cas échéant nous devons modifier les lois . . .

Le sénateur Godfrey: C'est contenu dans l'article 41(1). J'approuve les propos de Mme Holt si vous autorisez la consultation juridique, mais nous ne suggérons pas le rejet de l'article 41(1), qui permet au ministre de certifier, entre autres, un document.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): As a matter of law, Mr. Robinson, as you know, if a freedom of information act is passed along these lines it will then be something like the Bill of Rights; it will be incumbent upon any government which proposes to give to a Minister exclusive right to hold back—that will have to be put in a statute and be the subject of parliamentary debate. In other words, this is not yet part of the Bill of Rights and if a situation does arise, then it will be a matter of meeting it by appropriate legislation at that time.

So, I take it then, the statutory exemption clause is passed. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Johansen: So it is.

Senator Godfrey: Just as it stands, yes. The footnote takes care of this.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are putting the footnote in there with reference to . . . Now, exemption is not compulsory. The provision here, of course, is, I think we all agreed, that this is not mandatory on the part of the government to exclude. If the government wants to provide any information which would be exempt, if they sought to exercise that exemption, they have the right. I do not think there is any discussion about that clause. Is that agreed? It is at the top of page 6.

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now we come to the review process. The review process is covered on pages 6 and 7. Is there any discussion on the review process?

Mrs. Holt, followed by Mr. Robinson.

Mrs. Holt: You can go first and then I have some minor concerns. His is major and mine is minor.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Robinson.

Mr. Robinson: It seems to me that the Green Paper set out five different options for review and we sort of combine two of them in this report at this stage, and we have put the onus on the government or the government agency at all times. Now, I think there is a point when the onus should shift, and I think the onus should shift after the information officer has made the decision—whatever we are going to call him; is it information officer? If he says yes, a document is to be released, or is not to be released, then at that point I think the onus should shift to the applicant to show why it should be released and not find that the onus remains the same. And also, as far as the cost is concerned, I think that the same thing should apply, that up to the point in time where the information officer makes the decision as to whether the document should or should not be released, I think the cost should be borne, and it would be reasonable, cost would be borne by the government. But after that, I think the onus should shift onto the applicant, and if he is successful his costs should be paid, if he is not successful they should not.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have separate clauses on page 8, Mr. Robinson, dealing with the burden of proof and the fees.

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Comme vous le savez, monsieur Robinson, sur le plan légal, l'adoption d'une loi dans ce sens sur le libre accès à l'information devrait entraîner l'inclusion de cet avantage dans le bill des droits de l'homme; tout gouvernement ayant l'intention d'accorder à un ministre un droit exclusif de non divulgation devra le faire par une loi, débattue au Parlement. Autrement dit, cela ne fait pas encore partie de la Déclaration des droits de l'homme et si la situation se produit, alors il s'agira d'y répondre par une loi appropriée à ce moment-là.

Je présume donc que l'article sur les exemptions réglementaires est adopté. D'accord?

Des voix: D'accord.

M. Johansen: Donc, c'est fait.

Le sénateur Godfrey: Tel quel, oui. L'explication est donnée dans la note au bas de la page.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous y ajoutons cette note avec l'allusion à . . . maintenant, l'exemption n'est pas obligatoire. Je pense que nous admettons tous, bien sûr, qu'aux termes de cette disposition, le gouvernement n'est pas obligé d'exclure. Si le gouvernement veut fournir un renseignement qui tomberait sous le coup d'une exemption, il en a le droit. Je ne pense pas qu'il y ait de question là-dessus. Êtes-vous d'accord? C'est en haut de la page 6.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Ensuite, nous arrivons au processus de contrôle, soit le pages 7 et 8. Y a-t-il des discussions là-dessus?

M^{me} Holt, suivie de M. Robinson.

Mme Holt: Allez-y d'abord, vu que mes préoccupations sont d'ordre secondaire. La sienne est importante, la mienne l'est moins.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson.

M. Robinson: Il me semble que le Livre vert propose cinq options différentes pour ce contrôle et, jusqu'ici, nous en combinons deux dans ce rapport; en tout temps nous avons rejeté le fardeau sur le gouvernement ou ses agences. Je pense qu'à un moment donné le fardeau devrait être transféré, et cela devrait être après que le commissaire à l'information ait rendu sa décision, peu importe comment nous l'appelons, c'est bien le commissaire à l'information? S'il dit qu'un document doit être ou non divulgué, à ce moment-là je pense que le fardeau de la preuve devrait incomber au demandeur qui devrait prouver pourquoi il devrait être divulgué; ce ne devrait pas toujours être le même qui ait le fardeau. Et je pense que la même chose devrait s'appliquer aux coûts, jusqu'à ce que le commissaire à l'information ait pris une décision sur la divulgation ou la non-divulgation d'un document, je pense que le coût, et c'est raisonnable, devrait être supporté par le gouvernement. Mais après cela, je pense que ce devrait être le demandeur; si on lui donne raison, les coûts seraient payés, sinon ils ne le seraient pas.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Robinson, à la page 9 nous avons des articles portant sur le fardeau de la preuve et sur les droits.

[Text]

Mr. Robinson: I realize that, but you know, there is one thing that really is not apparent with this document and that is the tremendous costs that can come about through somebody who is merely persistent enough to want to continue and continue and continue, trying to use the courts or use due process in a review procedure, and they go right up to the Supreme Court of Canada and still be refused and in one way or another get through the appeal procedure. I think it just goes far too far and the cost would be just absolutely prohibitive for somebody just because they want a bit of information.

• 1110

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Do you mean the costs of court proceedings or the costs of obtaining the documents?

Mr. Robinson: The total cost. I am thinking that up to the point of the information officer, yes, the Crown or the government should pay the costs, but after that I think you cut out a lot of the frivolous ones, you cut out some of those people who just have a cross to bear, they are on some sort of the frolic of their own to try to do something and the door is wide open for the government, which is the taxpayer, to pay this tremendous amount of cost and I just think we have to have some way of controlling it.

Senator Godfrey: You have not mentioned court costs at all. Who do you think is going to pay them?

Mr. Robinson: The unsuccessful litigant. If we had gone into that, I would have had some ideas on that. Actually there is one area of the report that we have not gone into at all.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is right and having left it—it is the situation in the United States that unless the court makes an order to the contrary, the unsuccessful litigant is always responsible for the costs.

Senator Godfrey: In Canada, boy, can that ever be a deterrent because if he wants to take it to the Supreme Court of Canada, if he loses, he is going to have an enormous cost against him.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Béchard.

Mr. Béchard: Nobody would dare to go through the procedure.

Senator Godfrey: Except in a test case, and you might get the newspaper association or somebody else taking a test case, but I think exactly what you say, will happen. If you are unsuccessful, you are going to pay the costs, and boy, that will be a deterrent. I am not completely convinced that should be the case, if you want to argue it, but that is another controversial matter we just have not included in the report, but what I would fear would be that if the government appeals the thing on a test-case basis, after the Commissioner says you should release this, then the man appeals it, then I would think that even if he is unsuccessful, if the government goes against the opinion of the Information Commissioner, that the government should at least pay their own costs and the other man not be subjected to the government costs.

That is an area we did not go into in the report at all.

[Translation]

M. Robinson: Je sais, mais voyez-vous, il y a une chose qui n'apparaît dans ce document, ce sont les frais énormes que peut causer quelqu'un qui est assez tenace, qui veut continuer sans cesse de faire appel aux tribunaux ou de recourir au processus de consultation, et qui veut aller tout droit en Cour suprême du Canada pour y être encore débouté et d'une façon ou d'une autre obtenir une procédure d'appel. Je pense que cela irait simplement beaucoup trop loin et que les coûts seraient absolument prohibitifs simplement parce que quelqu'un voudrait un peu d'information.

Le coprésident (M. Baldwin): Parlez-vous du coût des procédures devant les tribunaux ou du coût pour l'obtention des documents?

M. Robinson: Le coût total. Je pense que jusqu'au niveau du commissaire à l'information, la Couronne ou le gouvernement devrait payer les coûts, mais après cela, je pense qu'on éliminerait beaucoup de demandes frivoles, beaucoup de gens qui se lancent à la légère dans cette procédure, essaient de se divertir ou de faire quelque chose auxquels le gouvernement c'est-à-dire le contribuable, donne toute facilité pour se faire payer les frais énormes, je pense qu'il nous faut sur ce point un certain contrôle.

Le sénateur Godfrey: Vous n'avez pas parlé du tout des frais de cour; selon vous, qui devra les payer.

M. Robinson: Le plaideur débouté. J'aurais eu des idées sur le sujet si nous l'avions étudié. Actuellement c'est une partie du rapport que nous n'avons pas étudiée du tout.

Le coprésident (M. Baldwin): En effet et ne l'ayant pas fait... C'est le cas aux États-Unis à moins que le tribunal en décide autrement, le requérant débouté paie toujours les frais.

Le sénateur Godfrey: Au Canada c'est vraiment une dissuasion parce que s'il devait porter la cause en Cour suprême et perdre, il devrait supporter des frais énormes.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Béchard.

M. Béchard: ... personne n'oserait entreprendre cette procédure.

Le sénateur Godfrey: Sauf pour un cas type, une procédure pourrait être entreprise par l'Association des journaux ou quelqu'un d'autre, mais je pense que cela se déroulerait exactement comme vous le dites. Si vous êtes débouté, vous payez les coûts, et cela va être un bon moyen de dissuasion. Je ne suis pas tout à fait convaincu que ce devrait être le cas, si vous voulez en discuter—mais c'est un autre aspect controversé que nous n'avons pas inclus dans le rapport—ce que je craindrais, c'est que le gouvernement en appelle dans un cas type, et que, après que le commissaire ait accepté la divulgation d'un document, il aille à l'encontre de l'opinion du commissaire à l'information, dans ce cas le gouvernement devrait au moins payer ses propres coûts et l'autre personne ne pas avoir à couvrir les frais du gouvernement.

C'est une partie du rapport que nous n'avons pas étudiée du tout.

[Texte]

Mr. Robinson: The cost of this Freedom of Information Act can be absolutely staggering and I think there should be something about costs and fees. Fees and costs may not be exactly interchangeable, but I think we have to have something . . .

Senator Godfrey: The costs of digging up the documents, which is what you were talking about previously in our other meetings, but that has nothing to do with court costs.

Mrs. Holt: All costs, what I mean . . .

Senator Godfrey: If we are going to go into the question of court costs, we just have not bothered in the report because we just say, let it follow the usual rule of law. Maybe we should go into it, but we will never get . . .

Mrs. Holt: I agree with Mr. Robinson on that and it is there. I think it is there. It is implicit.

Senator Godfrey: Why do we not touch it when we get to it?

Mrs. Holt: I agree with Mr. Robinson, but I think that comes up on page 8, but I would like to make several points on page 6 on the review process.

First of all, it may seem minor to you, but as a woman it does not seem minor to me, and the Human Rights bill now and the constitution recognize that there are women without the Interpretation Act and all the way through this you have his judgment. You automatically give the job of the information officer to a man and I think it should either be he or she or the information officer, but it certainly should not be he and his judgment. I really take exception to that and the Human Rights Bill now recognizes he and she and in that you have all the way through that he is of the opinion that a document should be released, he would so advise the relevant minister; if that does not result in the release of the document, he would then so advise. You are giving the job subliminally to a man and I take exception to that as do many women who think they should have equal opportunity for the government agency jobs and as to recognition that their judgment is also good. And there is another point I would like to make.

Senator Godfrey: What do you suggest, he/her all the way through?

Mrs. Holt: He/her, yes, or he or she, as is done now in the Human Rights Bill and the Constitution. I notice Stanley Knowles recognizes in the House of Commons that there are two sexes and they exist equally. I know that we cannot rewrite all the statutes and law of Canada and certainly the basis on which we appoint people to the Crown corporations and agencies at this stage. The Interpretation Act is supposed to cover that. Where it says he, it means he, she or it, and I still object to that but I cannot change it.

• 1115

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Wherever we do not use the word "information officer" we use the personal pronoun he or she.

[Traduction]

M. Robinson: Le coût de cette loi sur le libre accès à l'information peut être absolument époustoufflant et je pense qu'il devrait y avoir quelque chose sur les coûts et les droits. Les droits et les coûts ne sont peut-être pas exactement interchangeables, mais je pense qu'il faut quelque chose.

Le sénateur Godfrey: Les coûts de la recherche des documents dont vous parliez lors de nos séances précédentes, et cela n'a rien à voir avec les frais de cour.

Mme Holt: Tous les coûts, ce que je veux dire . . .

Le sénateur Godfrey: Si nous abordons la question des frais de cour, nous n'avons simplement pas pris la peine d'en parler dans le rapport, parce que nous avons dit: laissons les choses suivre le cours normal de la loi. Nous devrions peut-être en discuter, mais nous n'aurons jamais . . .

Mme Holt: Je suis d'accord avec M. Robinson et c'est là. Je crois que c'est là. C'est implicite.

Le sénateur Godfrey: Pourquoi ne pas en discuter lorsque nous y arriverons?

Mme Holt: Je suis d'accord avec M. Robinson, mais je pense qu'on en parle à la page 9, mais j'aurais plusieurs points à soulever sur le processus de contrôle à la page 7.

D'abord, cela peut vous sembler peu important, mais c'est important pour moi en tant que femme; la Déclaration des droits de l'homme et la Constitution reconnaissent qu'il y a des femmes sans la loi d'interprétation, et tout au long de cet article il est question de son jugement, à lui. D'office vous donnez l'emploi de commissaire de l'information à un homme, et je pense qu'on devrait parler de il ou de elle, ou de commissaire à l'information, mais ce ne devrait certainement pas être simplement il. Je m'oppose réellement à cela, et la Déclaration des droits de l'homme reconnaît maintenant il et elle; tout au long de ce texte vous dites: «il» est de l'avis qu'un document devrait être divulgué, «il» en avisera le ministre responsable; si ensuite le document n'est pas publié, «il» en avisera alors le requérant. Inconsciemment vous donnez l'emploi à un homme, et je m'oppose à cela comme le feraient beaucoup de femmes qui croient qu'elles devraient avoir l'égalité de chances pour les emplois dans les organismes gouvernementaux, et par le fait voir leur jugement reconnu comme également bon. C'est un autre aspect que je voudrais soulever.

Le sénateur Godfrey: Que suggérez-vous? «Il» tout le long du texte?

Mme Holt: Oui, il ou elle, comme cela se fait maintenant dans la Déclaration des droits de l'homme et dans la Constitution. A la Chambre des communes, je remarque que Stanley Knowles reconnaît qu'il y a deux sexes et qu'ils sont égaux. Je sais que nous ne pouvons réécrire les statuts et toutes les lois du Canada et certainement la base sur laquelle on nomme les gens aux sociétés de la Couronne et dans les organismes du gouvernement en ce moment. La Loi d'interprétation est sensée couvrir cela. Lorsque la Loi dit il, il s'agit de il ou de elle. Je ne suis pas d'accord, mais je n'y peux rien.

Le coprésident (M. Baldwin): Chaque fois que nous n'employons pas l'expression «agent d'information», nous la remplaçons par le pronom personnel correspondant, il ou elle.

[Text]

Mrs. Holt: He or she, or it or her or the person . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Just a moment, Mrs. Holt. I think Mr. Brewin wanted to make a point on that same thing.

Mr. Brewin: The only point I wanted to make is that I am entirely agreeable.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. Then we are all set.

Senator Godfrey: I only have one question. May I ask a question only from a practical point of view? Is it mechanically possible to change this and still get our report in by . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. He or she that . . .

Senator Godfrey: Okay, you have won.

Mrs. Holt: The new constitution bill is recognized in that, too, I notice. What I am interested in, too, in this list of the Green Paper which suggests five options for review, scrutiny by Parliament in the ways which are currently available—I would like in the list to add one more: that anything that involves public expense should be available and that the members of Parliament as representatives—in other words, the people have representatives just as in court; all people cannot be there so the press is there. The same is true of our representation as members of Parliament. We should be able to see it in the same way as the information auditor, we should be able to see it, if necessary, in camera to study it. Anything that is involved, I do not know how you write it, but anything that the public pays for, whether it is in a Crown corporation or an agency, should be public information. We have right now the Canadian Human Rights Commissioner who has in his department, a secrecy or privacy commissioner who will not give us—this man, and with the greatest respect for Mr. Fairweather, who has become the Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, who has refused to give us, just as the CBC does and just as other agencies, refused to give us what the salaries and fees of public payment of public money is exactly. The public has a right to know that he is not getting between \$45,000 and \$60,000, which is a \$15,000 spread in salary, or that the other officers of this new agency are getting between \$45,000 and \$60,000, which is \$15,000 difference. The salaries of an average citizen in our society who is paying that salary—I think we should have somewhere that all moneys paid for jobs in this country out of public funds should be known to the public; that that is not a matter of secrecy, that it is a matter of public record.

An hon. Member: Hear, hear!

Senator Godfrey: I agree with that but I am not sure that it really comes under our terms of reference. That is very broad.

Mrs. Holt: You talk about privacy. My gosh, what is more public than public moneys?

Senator Godfrey: That is really a thing that is covered by other acts, I suppose.

Mrs. Holt: It is not covered because that information is now closed to us. The Crown corporations are still paid for by the

[Translation]

Mme Holt: Il ou elle, ou la personne . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Un moment, madame Holt. Je crois que M. Brewin voudrait faire une remarque à ce sujet.

M. Brewin: La seule chose que j'ai à dire, c'est que je suis tout à fait d'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord. Alors tout est réglé.

Le sénateur Godfrey: J'ai une question à poser. Je voudrais la poser d'un point de vue pratique. Est-il matériellement possible de modifier cela tout en déposant notre rapport à . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Celui ou celle qui . . .

Le sénateur Godfrey: D'accord, vous avez gagné.

Mme Holt: Il faut également tenir compte du nouveau projet de loi sur la Constitution. Je voudrais ajouter une option supplémentaire aux cinq options proposées par le Livre vert, et qui porte sur les modes actuels de scrutin par le Parlement: Je souhaiterais que tous les renseignements qui impliquent des dépenses publiques soient divulgués afin que les députés puissent exercer leurs fonctions de représentants. En d'autres termes, les canadiens seront représentés comme devant un tribunal; tout le monde ne peut pas être présent, mais la presse, elle, est là. Cela fait partie de nos fonctions de représentation, puisque nous sommes députés au Parlement. Nous devrions pouvoir étudier la situation sous le même angle que le vérificateur de l'information, nous devrions pouvoir étudier si besoin est, ces renseignements à huis clos. Je ne sais pas comment vous rédigez une loi, mais je veux dire que tous les renseignements qui impliquent des dépenses gouvernementales, qu'il s'agisse d'une société de la Couronne ou d'une agence, devraient être rendus publics. Le Bureau du Commissaire canadien des droits de la personne emploie actuellement un commissaire privé qui a refusé de nous communiquer le montant des salaires et des honoraires touchés par les fonctionnaires, renseignements que Radio-Canada comme d'autres agences, ont accepté de nous donner. J'aimerais souligner que j'ai néanmoins le plus grand respect pour M. Fairweather, qui vient d'être nommé Commissaire canadien des droits de la personne. Le public a le droit de savoir qu'il ne gagne pas entre \$45,000 et \$60,000, ce qui représente un écart de salaire de \$15,000. Le public a également le droit de savoir que les autres fonctionnaires de cette nouvelle agence touchent entre \$45,000 et \$60,000, ce qui fait une différence de \$15,000. Les salaires d'un citoyen moyen dans notre société ne sont un secret pour personne, et je crois que le public devrait savoir quel est le salaire des fonctionnaires payés grâce aux deniers publics.

Une voix: Bravo, bravo.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord, mais je ne crois pas que la question relève de notre mandat. C'est une question extrêmement vaste.

Mme Holt: Vous avez parlé du secret. Mon Dieu, qu'est-ce qui peut être plus public que les deniers publics?

Le sénateur Godfrey: Je crois que cette question est couverte par d'autres lois.

Mme Holt: Non, puisqu'on refuse de nous communiquer ces renseignements. Les sociétés de la Couronne sont financées par

[Texte]

people of Canada. Therefore, the people of Canada have the right to know. This is the documentation. We are not just opening ministerial documents. We have to open the documents that relate to every aspect of the public domain. I would disagree that it is not in our terms of reference. I do not know our terms of reference that thoroughly, but if our terms of reference do not cover it, we had better rewrite our terms of reference when we are writing a privacy bill or freedom of information bill.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Your definition of documents covers reports, tape recordings, computer printouts, or other physical media on or in which information is written, recorded, stored or reproduced. So if there is in place somewhere a document as we define it which contains information about the sort of salaries you mentioned, that is available under the legislation.

Mr. Robinson: Yes, but the only thing that is available is the lump sum that is spent on salaries.

Mrs. Holt: That is right.

Mr. Robinson: There is no breakdown. We want to know how the money is actually spent . . .

• 1120

Mrs. Holt: And the citizens have that right too.

Mr. Robinson: . . . not how it is categorized.

Mr. Brewin: You have not asked for it.

Mrs. Holt: We have asked.

Mr. Brewin: Ask and ye shall receive.

Mrs. Holt: Oh, yes? Ask and ye shall not receive.

Mr. Robinson: We did that at Committee and we did not get the information.

Mrs. Holt: We never do.

Mr. Robinson: That is why Mrs. Holt is bringing it up now.

Mr. Hnatyshyn: That is what we are passing this off for, because I think clearly there will be documents containing the information you are asking for, which will be made available under this legislation.

Mrs. Holt: I would like it spelled out specifically, and I will fight for that when this comes into the House. I will fight it; I will vote against this part of the bill if it is not contained in it.

Mr. Robinson: Mrs. Holt is really saying—if I may paraphrase, as I understand it—she is saying, why should she have to go to an information commissioner to get the information that should be available to her before a Committee of the House of Commons?

Mrs. Holt: I say that the M.P.s have not the right of information right now and we are representing the people. We are representing them even more, perhaps, than the Cabinet is, or the information officer.

[Traduction]

les Canadiens. Par conséquent, les Canadiens ont le droit de savoir. Il s'agit de renseignements généraux. Il ne s'agit pas d'ouvrir les dossiers du ministère. Nous devons ouvrir les dossiers qui touchent à chaque aspect du domaine public. Je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que la question ne relève pas de notre mandat. J'ignore quel est notre mandat précis, mais s'il ne couvre pas cette question, nous ferions mieux de le réviser et de rédiger un bill privé à cet égard ou un bill sur la liberté de l'information.

Le coprésident (M. Baldwin): Votre définition des documents couvre les rapports, les enregistrements magnétiques, les imprimantes d'ordinateurs, ou autres moyens d'expression physiques servant à corriger, enregistrer, emmagasiner ou reproduire des renseignements. Par conséquent, s'il existe quelque part un document, conforme à notre définition, qui comporte les renseignements sur les salaires dont vous avez parlé, ces documents seront disponibles en vertu de cette loi.

Mr. Robinson: Oui, mais nous ne disposons que de la somme globale affectée aux salaires.

Mme Holt: C'est exact.

Mr. Robinson: Nous n'avons pas la ventilation. Nous voulons savoir comment cette somme est répartie.

Mme Holt: Et les citoyens ont aussi ce droit.

Mr. Robinson: . . . mais nous ne savons pas comment il se répartit par catégories.

Mr. Brewin: Vous ne l'avez pas demandé.

Mme Holt: Nous l'avons demandé.

Mr. Brewin: Demandez et vous recevrez.

Mme Holt: Vraiment? Demandez et vous ne recevrez point.

Mr. Robinson: Nous avons demandé cette ventilation en comité, mais nous n'avons pas reçu de réponse.

Mme Holt: Comme toujours.

Mr. Robinson: C'est la raison pour laquelle M^{me} Holt soulève la question maintenant.

Mr. Hnatyshyn: C'est la raison pour laquelle nous avons proposé ce bill. En effet, grâce à ce projet de loi, certains documents contenant les renseignements que vous demandez pourront être disponibles.

Mme Holt: Je voudrais que vous nous précisiez cela et je me battrai, s'il le faut, lorsque la Chambre sera saisie de ce projet de loi. Je me battrai; je voterai contre cette partie du projet de loi si elle ne contient pas la clause que nous exigeons.

Mr. Robinson: Si je comprends bien M^{me} Holt, il semble qu'elle n'est pas d'accord sur le fait qu'elle soit obligée de s'adresser à un commissaire à l'information afin d'obtenir des renseignements qui devraient lui être communiqués à l'issue d'une séance d'un comité de la Chambre des communes?

Mme Holt: Je dis qu'actuellement les députés n'ont aucun droit à l'information bien qu'ils représentent le peuple. Nous représentons davantage sans doute le peuple canadien que ne le fait le Cabinet ou même l'agent d'information.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): May I refer you, then, to the very last—I had something in mind—and look at page nine. What the government uses to deny you that information is what is called Crown privilege. When a witness is before a committee and is told by his Minister, you may not answer this question, it comes under the very wide heading of Crown privilege, which I with you takes the greatest exception to. And if you look at the very last part, page 9:

Your Committee recommends that the provisions of a freedom of information statute be made to apply notwithstanding any claim or Crown privilege.

Senator Godfrey: Where is that?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That comes at the very last, at the bottom of page 9.

Senator Godfrey: Under “priority”.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): “Priority”.

Senator Godfrey: Oh, yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It gives priority. Crown privilege, then, is made subject to this bill, so that no Minister, no government bureaucrat, can deny to you, in a Committee proceeding that kind of information.

Senator Godfrey: Mrs. Holt, I am having your suggestion, though, completed. For example, the salaries of individuals should be disclosed.

Mrs. Holt: I still say that there should be a sixth point. I do not care whether it is redundant or not.

Senator Godfrey: We cannot add to the green paper.

Mr. Robinson: We cannot add to that, because that was the green paper.

Senator Godfrey: We are only quoting what the green paper says there.

Mrs. Holt: Why can we not add to the green paper?

Senator Godfrey: We cannot misquote the green paper by adding a sixth thing to the green paper.

Mrs. Holt: All right, then, let us add it; add it, take out the green paper. Say I am accepting the green paper and add to it one . . . Can you not add a line?

Senator Godfrey: No, I am sorry but review means appeal, and whether you are disclosing Crown salaries has nothing to do with an appeal procedure, which is what we are talking about under review. What Mr. Baldwin has just drawn our attention to—and we agree with you 100 per cent, and all I am saying is that your agreement can be very neatly put in about five words under “priority”, which was to . . .

Mrs. Holt: Well, I would like it in the review process. I would like to change the green paper. Is it carved in stone, the green paper?

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Je voudrais vous renvoyer à la dernière page, j’avais quelque chose en tête, à la page 10. Le gouvernement invoque le privilège de la Couronne lorsqu’il refuse de vous donner certains renseignements. Lorsqu’un témoin comparaît devant un comité et s’entend dire par son ministre qu’il ne peut pas répondre à de telles questions, c’est là un exercice du privilège de la Couronne, privilège auquel comme vous je m’oppose. Si vous vous reportez à la dernière partie de la page 10:

Votre Comité recommande que les dispositions d’une loi sur la liberté d’information s’applique, nonobstant toute revendication de privilège par la Couronne.

Le sénateur Godfrey: Où cela?

Le coprésident (M. Baldwin): Cela se trouve à la fin de la page 10.

Le sénateur Godfrey: A la rubrique «priorité»?

Le coprésident (M. Baldwin): «Priorité».

Le sénateur Godfrey: Ah, oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Le privilège de la Couronne donne priorité à cette dernière. L’exercice du privilège de la Couronne est donc assujéti à ce projet de loi, de telle façon qu’aucun ministre et aucun administrateur gouvernemental ne peut refuser de vous communiquer ces renseignements au cours d’une séance du comité.

Le sénateur Godfrey: Madame Holt, j’ai néanmoins pris note de votre suggestion au complet. Par exemple, le salaire de particuliers devrait être divulgué.

Mme Holt: Je maintiens qu’il devrait y avoir une sixième option. Peu m’importe qu’elle semble redondante ou non.

Le sénateur Godfrey: Nous ne pouvons rien ajouter au Livre vert.

M. Robinson: Nous ne pouvons rien y ajouter puisqu’il s’agissait du Livre vert.

Le sénateur Godfrey: Nous nous contentons de citer ce qu’a dit le Livre vert.

Mme Holt: Pourquoi ne pouvons-nous pas ajouter quelque chose au Livre vert?

Le sénateur Godfrey: Nous ne pouvons pas modifier le Livre vert en y ajoutant une sixième option.

Mme Holt: D’accord, ajoutons donc: supprimons le Livre vert. Supposons que j’accepte le Livre vert et que j’y ajoute une . . . Vous ne pouvez pas ajouter une seule ligne?

Le sénateur Godfrey: Non, je m’excuse mais chaque révision exige de faire appel. Or la divulgation des salaires des employés de la Couronne ne peut pas faire l’objet d’une procédure d’appel, bien que cette procédure s’impose lorsqu’il s’agit de révision. Comme l’a fait remarquer M. Baldwin, nous sommes tellement d’accord avec vous et vous pouvez clairement exprimer votre accord en cinq mots au chapitre intitulé «priorité», qui vise à . . .

Mme Holt: Je voudrais que cette option figure dans le processus de révision. Je voudrais modifier le Livre vert. Le Livre vert est-il gravé dans la pierre?

[Texte]

Senator Godfrey: When we are quoting from it, you cannot misquote another document.

Mrs. Holt: I am not saying misquote from it, Senator Godfrey. Do not be so arrogant about your knowledge, because I will challenge yours any time. I say that we can add to the green paper. And you can quote from the green paper, but then if you are going to support five points in the green paper, then please add that I recommend that we add that; and I will fight for that, the other point on page 9 notwithstanding.

I believe in repetition for emphasis, if you do not mind. I am not a congenital idiot, so please do not treat me like that. I may be a woman, but I am not an idiot.

Senator Godfrey: May I ask what the provision that we should have disclosure of salaries has got to do with appeal process? Now, all I am saying is it is under the wrong heading. We are all agreeing with you.

Mrs. Holt: Well, I do not care about the heading. I just say that they list here, the green paper suggests five options for reviews—scrutiny by Parliament—and you have the five options. And I say we add to that the option of a member of Parliament to have absolute and unequivocal right to know on behalf of the citizens of Canada. I have the right to know for 85,000 people, and these 264 of us have the right to know for 23 million people. And I say that the green paper suggestions notwithstanding, that should be fundamental in anything we write—the right of the M.P. to know on behalf of the citizens of Canada; and that includes all the Crown corporations and what Mr. Baldwin has pointed out here. I do not care how you write it. If you want, I will write it for you in common English and somebody can translate it into French.

• 1125

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, I agree with Mrs. Holt—something along that line. I think it should be in the paragraph following, where the five things in the Green Paper are listed. That is under the review process, the third paragraph, where it says:

Having examined a number of possible alternatives for an appeal of the process, your Committee proposes a review mechanism which would be a combination of option 3 and 5 in the Green Paper.

And then adding what more we want to add.

Mrs. Holt: Thank you, Mr. McKinley.

Senator Godfrey: I am still completely confused. I am sorry, but what has the . . .

Mrs. Holt: You have a problem.

Senator Godfrey: . . . question of salary to do with an appeal procedure?

Mrs. Holt: It is an example of the right to know. I am only giving an example.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Étant donné que nous citons le Livre vert, nous ne pouvons pas citer incorrectement un autre document.

Mme Holt: Je ne parle pas de le citer incorrectement, sénateur Godfrey. Ne vous montrez pas si certain de vos connaissances car je suis prête à les contester comme vous voulez. J'ai dit que nous pouvons ajouter quelque chose au Livre vert. Et vous pouvez continuer à citer le Livre vert, mais si vous allez proposer cinq options, je vous prierais d'en ajouter une, pour laquelle je suis prête à me battre, nonobstant l'autre point figurant à la page 10.

Je crois que la répétition est un procédé d'emphase très utile, si vous n'y voyez pas d'inconvénient. Je ne suis pas une idiote congénitale et ne me traitez donc pas comme telle. Je suis peut-être une femme, mais je ne suis pas une idiote.

Le sénateur Godfrey: Puis-je savoir ce que les dispositions relatives à la divulgation des salaires ont à voir avec une procédure d'appel? Je dis simplement que nous nous trompons de paragraphe. Nous sommes tous d'accord avec vous.

Mme Holt: Peu importe le paragraphe. J'ai simplement dit que le Livre vert suggère cinq options relatives à l'étude du Parlement, et elle figure au Livre vert. J'aimerais que nous ajoutions l'option proposée par un député, à savoir que les Canadiens ont le droit absolu et inéquivoque de savoir. Je représente 85,000 personnes, et les 264 députés du Parlement représentent 23 millions de personnes et ils ont aussi le droit de savoir. Je voudrais ajouter aux suggestions du Livre vert que les députés ont le droit de savoir, au nom de tous les citoyens du Canada, et j'appuie ici toutes les sociétés de la Couronne. Peu importe de quelle façon vous rédigerez la loi. Si vous voulez, je pourrai vous la rédiger en anglais courant et quelqu'un pourra la traduire en français.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Monsieur le président, je suis d'accord avec M^{me} Holt . . . du moins relativement d'accord. Je crois que cette option devrait être ajoutée au paragraphe suivant, à la suite des cinq autres. Cela se trouve au troisième paragraphe du chapitre intitulé processus de contrôle et je cite:

Après étude d'un nombre de solutions possibles relative-ment à un processus d'appel, votre comité propose un mécanisme de contrôle qui combinerait les options 3 et 5 du Livre vert.

Nous pourrions ajouter ce que nous voulons à cet endroit-là.

Mme Holt: Merci, monsieur McKinley.

Le sénateur Godfrey: Je suis complètement perdu. Je m'ex-cuse, mais je voulais savoir ce que . . .

Mme Holt: Vous semblez avoir des difficultés.

Le sénateur Godfrey: . . . la question des salaires vient faire avec un processus d'appel?

Mme Holt: C'est une illustration du droit de savoir. Je vous donne simplement un exemple.

[Text]

Senator Godfrey: But the rest of the document is about the right to know, all the exemptions, everything else. This is just talking about appeal. All I am saying is it is under the wrong heading. I am agreeing with you 100 per cent, and all I have said this morning is that this is not the appropriate place to put it in, because it has nothing to do with appeals. That is all I am saying.

Mrs. Holt: Well, paragraph three, as Mr. McKinley points out, is the proper place to add our own concept of it.

Mr. McKinley: And it could be in some place else as well.

Mrs. Holt: Well, that is right, in two places. Does it hurt to say it twice?

Senator Godfrey: No, but what has that got to do with appeals, the fact that we think that salaries should be disclosed.

Mrs. Holt: We go into committee and we have the right to appeal. If they will not give us the information in committee, the appeal is apparent. If they will not give this information in committee, what do we do? We go to the Minister, we ask for it in the House of Commons, and we still never get it, no doubt for the very reason Mr. Baldwin has pointed out, because of the Crown privilege. But the fact of the matter is that it is a matter of appeal right now and maybe we will force them to give the information before our committees before we pass on estimates. We pass on estimates without knowing how we are spending public money, and I think it is morally wrong and it is irresponsible for members of Parliament to do it. And I think it is irresponsible of us to sit here and change this appeal process and all the rest and still go to committee and allow your estimates to go through without knowing how much money you are paying to Crown corporations, et cetera. You know, we have Crown corporations able to give away \$10 billion, EDC, and we do not even know or have authority as representatives of the people to do anything about it or have any input.

An hon. Member: Hear, hear!

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would suggest that it would be perfectly proper, although it is put under the review process, to add a paragraph which I think carries out Mrs. Holt's suggestion. That is, perhaps after the third paragraph we would add to the five suggestions in the Green Paper, as our own suggestion, a statement that documents covered by the act should be disclosed to Parliament notwithstanding any Crown privilege to the contrary. We are limiting this to documents that we have defined as capable of being produced under this long process. All we are adding here is that a member of Parliament has the right to ask for the production of the same things.

Mrs. Holt: He has the right to ask but do you have the right to receive?

Mr. Brewin: Well, I assume that you have the right to receive, the right to ask, Mrs. Holt.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mrs. Holt, I have fought this battle on many occasions along the same lines as

[Translation]

Le sénateur Godfrey: Mais le reste du document porte sur le droit de savoir, et sur toutes les exemptions. Le document prévoit donc la possibilité de faire appel. Je pense que nous ne parlons pas du bon paragraphe. Je suis tout à fait d'accord avec vous, et j'ai simplement dit ce matin que nous ne pouvions pas introduire cet ajout à cet endroit, dans la mesure où il n'a rien à voir avec les appels. C'est tout.

Mme Holt: Comme l'a souligné M. McKinley, je crois qu'il faut ajouter notre option personnelle à la fin du paragraphe 3.

M. McKinley: On peut également l'ajouter ailleurs.

Mme Holt: C'est exact, à deux endroits. Quelque chose nous empêche-t-il d'ajouter cela deux fois?

Le sénateur Godfrey: Non, mais j'aimerais savoir quel rapport il y a entre la divulgation des salaires et le processus d'appel?

Mme Holt: Nous nous réunissons en comité et nous avons le droit de faire appel. Si certains renseignements ne nous sont pas donnés en comité, il est facile de faire appel. Si ces renseignements ne nous sont pas communiqués en comité, que pouvons-nous faire? Nous nous adressons au ministre, nous l'interrogeons en Chambre et nous n'obtenons jamais ces renseignements, pour la raison que M. Baldwin a soulignée, à savoir que la Couronne peut exercer son privilège. Mais il existe un mécanisme d'appel et nous pouvons les forcer à donner ces renseignements au comité, avant que nous n'adoptions le Budget. Nous adoptons le Budget sans savoir comment nous dépensons les deniers publics, et je trouve cela immoral et irresponsable de la part des députés. Il est également irresponsable de notre part que nous décidions de modifier ce mécanisme d'appel etc., tout en continuant de siéger en comité et d'adopter le Budget sans savoir combien les sociétés de la Couronne et autres reçoivent d'argent. Certaines sociétés de la Couronne, comme la SEE dépensent parfois dix milliards de dollars, sans que nous n'en sachions rien ou sans que nous ne puissions faire quoi que ce soit en notre qualité de représentants du peuple.

Une voix: Bravo!

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je crois qu'il serait parfaitement correct d'ajouter un paragraphe au chapitre du processus de contrôle, afin de tenir compte de la suggestion de M^{me} Holt. A la suite de cinq suggestions du Livre vert, nous pourrions peut-être ajouter au troisième paragraphe, notre propre suggestion, à savoir que les documents couverts par la loi doivent être divulgués au Parlement, nonobstant tout privilège de la Couronne. Il s'agit uniquement des documents appartenant à la catégorie des documents capables d'être présentés dans le cadre de ce processus de contrôle. Nous demandons seulement que les députés aient le droit d'accéder aux mêmes documents.

Mme Holt: Les députés ont le droit de demander mais ont-ils celui de recevoir?

M. Brewin: Je crois que vous avez à la fois le droit de recevoir et celui de demander, madame Holt.

Le coprésident (M. Baldwin): Madame Holt, je me suis battu à plusieurs reprises sur ce point. En effet, nos règles de

[Texte]

you have, that our rules of procedure, Standing Orders, at the present time are so construed that there is no opportunity on the part of a member of Parliament who is denied that information by a minister or by a deputy minister at a committee and who says you cannot get that information. At the moment all that individual can do is make a motion for production of documents. But we all know how futile that is.

• 1130

Now if this bill passes with a provision written in something along the lines of Mr. Brewin, or added to as I have put it in No. 9, it would then give to a member of Parliament who is denied recourse in Parliament the right to use the appeal process and say, "I am now demanding the production of this particular information, which I was refused in committee."

Mrs. Holt: Is it not a terrible thing that a member of Parliament has to go to those lengths.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, and the answer is, let all of us get together who believe this at the next Parliament and make damned sure that the rules, the standing orders, are changed so that the fiascos that now exist, which you have mentioned and which I have experienced for 20 years, will no longer exist. Let us have changes in our rules covering production of documents, in our rules permitting us to cross-examine witnesses. Make examination on oath before a committee; make them compelled to answer questions rather than using Crown privileges, as at the present time. Under Crown privileges they can evade everything, and they do.

Mrs. Holt: That is right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): But if we have an appeal process which takes us to the courts, then you can be damned sure that Parliament will very rapidly make changes in its standing orders, which would provide for you, for Mr. Robinson, for Mr. Béchard and myself a more certain method of getting access to documents which we should have and information which we should have, which under the present rules are denied us.

Mrs. Holt: I would like specific information, exact information, from them. I feel that if you are writing this document . . . Okay, maybe we will not get it through, maybe they will not accept it, but put in the toughness that we want.

Mr. Robinson: Or put in a special clause referring to M.P.s.

Mrs. Holt: That is right. I just say put it in. All right, in Parliament they may fight us in the committees, we may have to fight it, but at least start up high and aim for the top. If you have to compromise later, fine, but do not compromise before you even get it into the House.

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I think Mrs. Holt has a real point here, because we in effect, as members of Parliament, are information officers . . .

Mrs. Holt: And ombudsmen.

Mr. Robinson: . . . and we do not have the right to get information. You pointed out the frustrations that you have to try and get information. We get it all the time. We have asked in committees for information of one sort or another and it is

[Traduction]

procédure et notre Règlement sont structurés de telle façon qu'un député à qui un ministre ou un sous-ministre refuse de communiquer certains renseignements en comité, ne peut faire quoi que ce soit. Pour le moment, les députés peuvent uniquement présenter une motion demandant que certains documents soient fournis. Mais nous savons tous que c'est là un procédé très aléatoire.

Si le projet de loi adopté contient une disposition comme celle qu'a proposée M. Brewin ou une modification comme celle que j'ai proposée au numéro 9, les députés auront le droit de faire appel lorsqu'on leur refusera des renseignements en comité.

Mme Holt: N'est-ce pas terrible qu'un député soit obligé de faire appel!

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, et la solution est de collaborer au cours de la prochaine législature afin qu'on change le Règlement et que les échecs que vous avez mentionnés et que j'ai subis pendant 20 ans, ne se reproduisent plus. Il faudrait modifier notre Règlement concernant la production de documents, le règlement qui nous permet de contre-interroger les témoins. Qu'on puisse faire des interrogatoires sous serment en comité, que les témoins soient obligés de répondre aux questions plutôt que d'invoquer des privilèges comme ils le font actuellement. Avec ces privilèges, ils peuvent se soustraire à toutes nos questions et ils ne s'en privent pas.

Mme Holt: C'est vrai.

Le coprésident (M. Baldwin): Si nous pouvons faire appel aux tribunaux, vous pouvez être certains que le Parlement modifiera rapidement son Règlement, afin que nous ayons, M. Robinson, M. Béchard et moi-même, la possibilité d'obtenir les documents et les renseignements que nous devrions avoir et qui, en vertu du Règlement actuel, nous sont refusés.

Mme Holt: J'aimerais obtenir deux des renseignements précis et exacts. Ce document ne sera peut-être pas adopté, ils ne l'accepteront peut-être pas, mais nous devons quand même y aller avec toute l'énergie voulue.

M. Robinson: Ou y inclure une disposition spéciale pour les députés.

Mme Holt: Oui. Inclurons la. Il y aura peut-être une lutte au Parlement, en comité, nous serons peut-être obligés de nous battre, mais visons haut. Nous aurons peut-être à accepter des compromis plus tard, mais ne faisons pas de compromis avant même de soumettre notre document à la Chambre.

M. Robinson: Monsieur le président, je pense que Mme Holt a raison, parce qu'en tant que députés, nous sommes des agents d'information . . .

Mme Holt: Des ombudsmen.

M. Robinson: . . . et nous n'avons pas le droit d'obtenir des renseignements. Vous avez souligné les frustrations que vous avez subies lorsque vous avez essayé d'obtenir de l'information. C'est la même chose pour nous. En comité, nous avons

[Text]

have denied us, and it should not be denied us. In effect, we should have the same rights as an information officer to get information.

Mrs. Holt: Or more rights.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right, when we come to No. 9 we should write that in. Provided that for members of Parliament the rules of procedure be adopted to make certain that information is given. When we come to No. 9 we will write that in specifically.

Mr. McKinley: We have been covering here the criteria for exclusion, and this is why we have all been going over. Then we come over to personal privacy. Would they use what we have in there: "documents, the disclosure of which would constitute an unwarranted invasion of personal privacy"?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Not in public office and getting public salary. There is no personal privacy.

Mr. McKinley: There is no danger of that being included in that?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No.

Senator Godfrey: Not be specifically included in our report.

Mr. McKinley: Okay.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): On the understanding that we are going to rewrite No 9 to cover the points specifically, should we then pass number . . . ?

Mr. Robinson: No, not yet.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Sorry. All right, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I made several suggestions with regard to the review process, and I suggested that until the information commissioner makes his decision the onus is on the government or the agency, and after he has made his decision I think the onus should shift to the applicant.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I thought we had decided to deal with that when we came to the burden of proof. When we come to page 8, the question of burden of proof and fees be then subject to your proposals at that time.

Mr. Robinson: There is another point there at the top of page 7. I guess it starts on line 4 on page 7:

Your committee recommends that regardless of the opinion of the Information Commissioner there should be a right to an ultimate appeal to the Courts . . .

I think this is a dangerous precedent to set; that anybody, regardless of how frivolous his application may be, has access to the courts with all the costs involved. I think he should be required to give valid reasons.

Mrs. Holt: May I add to that? It might very well be handled in the same way as an appellant receives leave to appeal a judgment of a lower court. Maybe it could be done in the same way—have a court decide whether it is specious or frivolous.

[Translation]

demandé des renseignements et on nous les a refusés, ce qui ne devrait pas être. Nous devrions avoir les mêmes droits qu'un agent d'information et pouvoir obtenir ces renseignements.

Mme Holt: Ou peut-être plus de droits.

Le coprésident (M. Baldwin): Très bien, lorsque nous en viendrons au numéro 9, nous l'incorporerons. Il faudra stipuler qu'une procédure doit être prescrite pour assurer que les députés obtiendront les renseignements qu'ils demandent. Nous incorporerons cette disposition au numéro 9 lorsque nous y viendrons.

M. McKinley: Nous avons étudié ici les critères d'exclusion, et c'est pourquoi nous en avons parlé. Nous passons ensuite à la vie privée. Est-ce qu'ils utiliseraient ce que nous avons ici: «Documents dont la divulgation constituerait une invasion injustifiée de la vie privée»?

Le coprésident (M. Baldwin): Pas s'il s'agit d'un homme public dont le salaire est payé par la population. On ne peut alors alléguer la vie privée.

M. McKinley: On ne court pas de risque que cela soit inclus?

Le coprésident (M. Baldwin): Non.

Le sénateur Godfrey: Cela ne serait pas inclus dans notre rapport.

M. McKinley: Très bien.

Le coprésident (M. Baldwin): S'il est convenu de modifier le numéro 9 afin de tenir compte de ces questions, pourrions-nous passer au numéro . . . ?

M. Robinson: Non, pas encore.

Le coprésident (M. Baldwin): Pardon. Très bien, monsieur Robinson.

M. Robinson: J'ai fait plusieurs suggestions au sujet du processus de révision et j'ai proposé que tant que le commissaire à l'information n'a pas rendu sa décision, le fardeau incombe au gouvernement ou à l'organisme, et qu'une fois la décision rendue, le fardeau soit assumé par le requérant.

Le coprésident (M. Baldwin): Je croyais qu'on avait décidé de régler cette question lorsqu'on étudierait le fardeau de la preuve. Lorsque nous en serons à la page 8, où il est question du fardeau de la preuve et des frais, nous pourrions étudier vos propositions.

M. Robinson: Il y a autre chose à la page 7. On y dit:

Votre comité recommande, quel que soit l'avis du Commissaire à l'information, que le requérant ait en dernier recours le droit de faire appel au tribunal . . .

Je pense qu'on établit là un dangereux précédent en donnant à tous le droit d'en appeler aux tribunaux, même si la demande est frivole. Je crois que le requérant devrait être tenu de donner des raisons valables.

Mme Holt: Puis-je ajouter quelque chose? On pourrait adopter le processus utilisé pour un appelant autorisé à en appeler d'un jugement d'un tribunal inférieur. On pourrait peut-être procéder de la même façon —le tribunal pourrait décider si la demande est spécieuse ou frivole.

[Texte]

• 1135

Mr. Hnatyshyn: I understand the desire on the part of Mr. Robinson and Mrs. Holt to avoid as much as possible frivolous applications, but when you get in this sort of situation I believe the appeal would be as onerous; as much information has to be provided to the presiding officer as the actual appeal itself. In other words, I am not sure that you would necessarily avoid that whole process by trying to shortcut it in that way.

Again, I hope that I understand this correctly. I think there are some real deterrents, with all deference to Mr. Robinson, on this thing.

In the first place, when we look at the whole question of fees, I think the conclusion of this report is that there be some reasonable charges made for the documents themselves. In other words frivolity has its financial limitations. And if the person is just going to be around to find out everything about everything, he is going to have to put out a lot of money to get all these documents to satisfy his insatiable curiosity.

The second point is that I think what we are doing here in making a recommendation about the review process, is making available that process primarily from the point of view of keeping everybody honest in this whole situation. In other words, it is going to be utilized, in my estimation, rather infrequently in the over-all picture, and only in cases in which people are involved in appealing the Information Commissioner's decision, those that have some great principle they want to have established . . .

Mr. Robinson: But there is no provision that he has to get leave to appeal from the Information Commissioner's decision.

Mr. Hnatyshyn: No, I realize that, but I think there are some real constraints on a person going through this process, as has been indicated. Even though we are in favour of summary proceedings in the courts, and so on, to make it as inexpensive as possible without putting undue onus on people who have not got adequate resources to fight lawsuits every day, the fact is that anyone who acts as Information Commissioner has that additional consideration in making his analysis on application that he will then know that if the decision he makes is patently absurd, an appeal process is available.

The main reason I am in favour of having an appeal process is because it lends to the whole system a sort of impartial ring, an impartial aura that there always is that appeal available.

I think we are sometimes confused in arguments that I have often heard. People get the idea that judicial review means that everything that happens under this act is going to go before a judge, which is not the case; it will be a very small percentage. And I am sure that on the basis of the American experience, and when you look at that experience you see how few actual applications do go to court, even under their system. I think we have the two-tier steps here: one, the Information Commissioner who is an officer at Parliament who is going to look at the applications and process what I would estimate to be the vast majority, the overwhelming majority of them. Probably 99 per cent of the applications will be handled there to the satisfaction of both the government and the individual

[Traduction]

M. Hnatyshyn: Je comprends que M. Robinson et M^{me} Holt veuillent éviter autant que possible les demandes frivoles, mais cela ne servirait à rien, puisqu'il faut fournir autant d'information au président qu'au tribunal d'appel lui-même. Autrement dit, je ne suis pas certain que cela simplifierait les choses si on avait un raccourci pareil.

J'espère que j'ai bien compris. Sauf le respect dû à M. Robinson, j'estime qu'il y a déjà des éléments de dissuasion suffisants.

Tout d'abord, le rapport conclut qu'on devrait imposer des frais raisonnables pour la production des documents eux-mêmes. Autrement dit, les demandes frivoles peuvent coûter cher au requérant. S'il veut avoir tous les renseignements disponibles sur tout, il devra déboursier beaucoup d'argent pour obtenir tous les documents nécessaires pour satisfaire sa curiosité.

Deuxièmement, notre recommandation au sujet du processus de révision veut tout d'abord assurer que tout le monde sera honnête. Autrement dit, je crois qu'on aura rarement recours à ce processus, et qu'il n'y aura révision que lorsque le requérant voudra en appeler d'une décision du commissaire à l'information, et qu'il voudra établir un principe important . . .

M. Robinson: Il n'y a cependant pas de disposition qui stipule qu'il doit obtenir l'autorisation d'en appeler d'une décision du Commissaire à l'information.

M. Hnatyshyn: Je m'en rends compte, mais je crois que le requérant est soumis à des contraintes bien réelles, comme on l'a indiqué. Même si nous sommes en faveur d'une procédure sommaire devant les tribunaux, afin que les requérants qui n'ont pas les ressources nécessaires pour intenter des poursuites, n'aient pas un fardeau trop lourd à supporter, il n'en reste pas moins qu'en étudiant une demande, le Commissaire à l'information devra tenir compte du fait que si sa décision est de toute évidence absurde, le requérant pourra interjeter appel.

Je suis en faveur du droit d'appel parce qu'il rend tout le système impartial.

Les arguments qui ont été avancés sèment la confusion. On a l'impression que l'examen judiciaire permettra de soumettre tout ce qui est couvert par la loi à l'arbitrage d'un juge, ce qui n'est pas le cas; seul un petit pourcentage pourra être revu. Compte tenu de l'expérience américaine, je suis certain qu'il y aura très peu de demandes qui se rendront devant les tribunaux. Nous prévoyons deux étapes: tout d'abord, le Commissaire à l'information qui est un agent du Parlement chargé d'étudier les demandes et d'en régler la vaste majorité. Il pourra probablement statuer sur 99 p. 100 des demandes, à la satisfaction tant du gouvernement que du requérant.

[Text]

applicant. And two, we always have that right to go to the court for a final and ultimate judicial review in any event.

But what worries me about this whole process is if you are going to have the courts themselves have a preliminary review of whether there should be leave to appeal, conceivably the cost there and the process will be so onerous that it will be as expensive as going to appeal itself, and you are going to tie up the courts.

If you give that right to the Information Commissioner, I think that would probably be capable of abuse and would not be the kind of procedure that I would visualize under this freedom of information review procedure.

I simply voice my opinion that in the discussion of fees, I think we can handle that and look after the possibility of abuse.

After all, we are making recommendations here that are going to be put into a statute which, after the basis of experience, I think, could be a perfect piece of legislation. The Americans changed theirs to suit their circumstances; we are trying to give the best advice we can based on a consistent principle: freedom of access with an independent review.

• 1140

As a result, I would hope that we would go along with the recommendation of this review provision.

Mr. Robinson: Well, I put it to you, Mr. Chairman, that there is no provision here for the applicant if he is denied the information by the Information Commissioner to give any reasons at all. He can immediately go to the courts. It is wide open, that if he goes to the courts, all the costs are going to be paid by the government, the taxpayers, and unless we tighten this thing up to some extent, it is just like having a blank cheque for every foolish person to go ahead and take access to the courts. First he goes to the Federal Court, and he does not have to give any reasons, and then he goes to the Court of Appeal, and he does not have to give any reasons, and then he has got to get leave to go to the Supreme Court of Canada. The whole thing is ridiculous.

Mr. McKinley: I do not believe that is necessarily so. I seem to remember on different occasions that sometimes the courts refuse to hear certain things. Would that provision . . .

Mr. Robinson: There is no provision, that is what I am saying.

Mr. McKinley: But would that provision within the courts still not apply?

Mr. Robinson: He does not have to give reasons. That is my complaint.

Mr. McKinley: No. The courts can refuse, if they think something is frivolous, not to take it.

Mr. Robinson: Not the way we have written it.

[Translation]

Deuxièmement, nous avons toujours le droit d'aller devant les tribunaux pour obtenir un examen judiciaire final, de toute façon.

Ce qui m'inquiète cependant, c'est que si les tribunaux doivent faire une étude préliminaire afin de décider s'ils doivent autoriser l'appel, ce processus coûtera aussi cher que lui-même et les tribunaux seront accablés de travail.

Si vous conférez ce droit au Commissaire à l'information, il y aurait possibilité d'abus et ce n'est pas le genre de procédure qu'on devrait, selon moi, inclure dans un projet de loi sur la liberté de l'information.

Je pense que nous pourrions régler cette question lorsque nous étudierons les frais, afin de tenir compte de la possibilité qu'il y ait des abus. Après tout, nous faisons ici des recommandations qui seront incorporées dans une loi qui pourrait, avec l'expérience, être une loi parfaite. Les Américains ont modifié la leur pour répondre aux circonstances, nous essayons de donner les meilleurs conseils possibles en fonction d'un principe constant: la liberté d'accès, avec un processus indépendant de révision.

J'espère donc que nous accepterons la recommandation prévoyant un processus de révision.

M. Robinson: Monsieur le président, rien ne stipule que le requérant, si le commissaire à l'information lui refuse les renseignements qu'il demande, doit donner des motifs pour interjeter appel. Il peut se rendre immédiatement dans les tribunaux. S'il va devant les tribunaux, tous les coûts seront assumés par le gouvernement, les contribuables, et à moins que nous n'imposions certaines limites, n'importe qui pourra aller devant les tribunaux. Le requérant pourra aller en cour fédérale, et ne sera pas obligé de donner de motifs, puis il pourra aller en cour d'appel, toujours sans motif, après quoi il devra obtenir l'autorisation d'aller devant la cour suprême du Canada. C'est ridicule.

M. McKinley: Je ne crois pas que ce sera nécessairement ainsi. Je me souviens qu'il est déjà arrivé que les tribunaux refusent d'entendre certaines causes. Cette disposition . . .

M. Robinson: Il n'y a pas de disposition, c'est justement ce que je dis.

M. McKinley: Mais la disposition portant sur les tribunaux ne s'appliquerait-elle pas?

M. Robinson: Il n'est pas obligé de donner de motifs. C'est ce que je veux dire.

M. McKinley: Les tribunaux peuvent refuser, s'ils estiment que la demande est frivole.

M. Robinson: Ce n'est pas ce que nous avons écrit.

[Texte]

Mr. McKinley: The courts have operated in that way in the past on occasions. Would they not still be able to do so, or would this supersede any legislation that they might have?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We will ask Senator Godfrey.

Mr. Robinson: We are making the bold statement that he has the right to go to the courts, regardless of the . . . The Information Commissioner turns him down, and it does not matter why the Information Commissioner turns him down, he can go to the courts.

Mr. McKinley: And the courts have to accept it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey

Senator Godfrey: Well, can I . . .

Mr. Robinson: That is what it says.

An hon. Member: The Senator is right.

Senator Godfrey: Well, can I get a word in edgewise? Are we going to . . . the rules of procedure around here? Mr. Robinson, you said that he could go to the courts, and the government would have to bear all the costs. The government only bears the costs if they lose.

Mr. Robinson: Where does it say that?

Senator Godfrey: God, I do not have to repeat again, and we have not gone into the question. The ordinary court procedures . . .

Mr. Robinson: Yes, you do. I am suggesting that you just cannot make that assumption, and I put it on the record.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Order, please. Senator Godfrey has the floor.

Senator Godfrey: Yes. I always thought that the House of Commons had better control over procedures than the Senate sometimes, but I guess . . . The courts in certain cases might deny costs to the government, if they felt that the man had a really valid case. These are just ordinary court procedures, but ordinarily the loser has to pay all the costs. And there is jurisprudence which goes back a hundred years to take care of this. We do not need to go into that. In 95 per cent of the cases, if a man appeals, and he loses, he has got to pay, not only his own costs, but the government's costs. All right, that is the first point.

The second point is that he has not seen the document, so as far as giving reasons, the man who appeals to the court is under a terrible handicap, because he has not actually seen the document, whereas the government has seen the document, and the judge will see the document. So he has got about two strikes on him because he cannot even give an argument on the basis that he has seen the document, because the poor old appellant is going to be under a very great handicap anyway, compared to the government's lawyer. He is arguing in the blind. This is so fundamental to everything this Committee has been talking about for the last two or three years, are we going to have a judicial review. By interposing this information officer, we are trying to get away from the frivolous cases, we are trying to have a very short procedure. I agree entirely with what Mr. Hnatyshyn says, and it has taken care in my own

[Traduction]

M. McKinley: Des tribunaux l'on déjà fait par le passé. Ne pourrait-il pas toujours le faire? Cette disposition annulerait-elle les lois régissant les tribunaux?

Le coprésident (M. Baldwin): Nous allons le demander au sénateur Godfrey.

M. Robinson: Nous disons tout simplement qu'il a le droit d'aller devant les tribunaux, peu importe . . . si le commissaire à l'information rejette la demande, le requérant peut en appeler aux tribunaux, peu importe la raison pour laquelle le commissaire a refusé la demande.

M. McKinley: Et les tribunaux sont obligés d'accepter.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Puis-je . . .

M. Robinson: C'est ce que nous disons.

Une voix: Le sénateur a raison.

Sénateur Godfrey: Puis-je dire un mot? Que fait-on de la règle de procédure? Monsieur Robinson, vous avez dit qu'il pouvait aller devant les tribunaux, et que le gouvernement serait obligé d'assumer tous les frais. Le gouvernement n'assumerait les frais que s'il perdait sa cause.

M. Robinson: Où dit-on cela?

Le sénateur Godfrey: Mon Dieu, dois-je le répéter encore, nous n'avons pas encore abordé cette question. Les procédures normales . . .

M. Robinson: Oui, vous devez le faire. Vous ne pouvez tout simplement pas faire cette supposition, et je veux faire consigner.

Le coprésident (M. Baldwin): A l'ordre, s'il vous plaît. Le sénateur Godfrey a la parole.

Le sénateur Godfrey: Oui. J'ai toujours pensé que la Chambre des communes avait plus de contrôle sur les procédures que le Sénat, mais je pense . . . dans certains cas, les tribunaux peuvent obliger le gouvernement à assumer les frais de cours, s'ils estiment que le requérant avait raison. C'est une procédure normale, et d'ordinaire, le perdant doit assumer tous les frais. Nous avons à l'appui une jurisprudence qui remonte à un siècle. Nous n'en avons pas encore discuté. Dans 95 p. 100 des cas, si un requérant fait appel et perd sa cause, il doit assumer non seulement ses propres frais, mais également ceux du gouvernement. Très bien, voilà pour le premier point.

Le deuxième point est que le requérant n'a pas vu le document, et s'il doit donner des motifs, il est fort désavantagé parce qu'il n'a pas vu le document alors que le gouvernement lui l'a vu, tout comme le juge. Il est donc doublement désavantagé et il ne pourra même pas alléguer qu'il a vu le document, et il sera donc très désavantagé par comparaison à l'avocat du gouvernement. Il doit plaider sa cause à l'aveuglette. C'est exactement ce dont le comité discute depuis deux ou trois ans, va-t-il y avoir un examen judiciaire? En faisant intervenir un agent d'information, nous essayons de supprimer les demandes frivoles et les délais. Je suis d'accord avec M. Hnatyshyn et cela dissipe les doutes que j'avais lorsque nous sommes allés à Washington, parce que je croyais qu'il y aurait trop d'appels, et que les tribunaux seraient surchargés. Je crois que nous sommes parvenus à un compromis très raisonnable.

[Text]

mind of the doubts I had when we went to Washington, that you can have too many appeals to the courts, you would clog up the courts and so on. I think we have got a very reasonable compromise here.

Mr. Robinson: Well then I think that the applicant should get leave of the court at every step of the way. He should get leave to go from the Information Commissioner to court and leave from the court of original jurisdiction, the Federal Court probably, to the Court of Appeal, and then leave again to the Supreme Court of Canada. So far we are only saying he has to get leave to go to the Supreme Court of Canada.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mrs. Holt and then Mr. . . .

Mrs. Holt: You are now producing a very important and fundamental document. Nobody knows better than you do, Mr. Chairman, how fundamental it is. I cannot see why we have to rely on what is taken for granted under jurisprudence, established jurisprudence, and I agree with Mr. Robinson, except we must write in and be specific, write it into our recommendation, so that we do not get tangled. Are we going to send Senator Godfrey out with every copy of this so that he can explain that this exists in all the jurisprudence? I am supporting Mr. Robinson's concern about appeal and leave to appeal being specified. I agree with Mr. Hnatyshyn. I think he has implied that the Information Commissioner will be very cautious if he knows there is a right to appeal, but I still say that there should be something written into this document, that the question of costs and the leave to appeal and that it should not automatically go up or the rules of other jurisprudence should cover this bill.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, the objection that Mr. Robinson makes has been tried before and it has produced unending delays, in other words, to get leave at every conceivable stage. If you want the administration of this act to be onerous for those concerned, you will put in a whole lot of things about leave to appeal at every stage.

As far as the Supreme Court of Canada is concerned the law already has that in, that you cannot appeal from a federal court to the Supreme Court of Canada without leave. But to repeat this seeking for leave at every stage, especially for someone who is handicapped by not having seen the document in respect of which he is asking leave to appeal, is to make the thing cumbersome and burdensome for all parties. It is to multiply costs, incidentally. I have been in cases—the Immigration Appeal Board was one where they have certain things that they said could only be done with leave so this immediately doubled the number of cases that they heard because they had to hear the application for leave, go through everything on that, and then if they gave leave, which they usually did, they would have to hear it all over again, and it really is not a practical suggestion in my judgment.

If these procedures are going to work . . . I think there is nothing to stop special rules being made appropriate to the particular circumstance of these appeals as judgment or experience may dictate. There are wise rule-making powers in

[Translation]

M. Robinson: A mon avis, le requérant devrait obtenir l'autorisation du tribunal à toutes les étapes. Il devrait obtenir l'autorisation d'en appeler d'une décision du commissaire à l'information devant les tribunaux et l'autorisation de passer du tribunal de première instance, probablement la cour fédérale, à la cour d'appel, ainsi que l'autorisation d'interjeter appel devant la cour suprême du Canada. Jusqu'à maintenant, nous ne l'obligeons qu'à obtenir l'autorisation d'aller devant la cour suprême du Canada.

Le coprésident (M. Baldwin): Madame Holt, puis monsieur . . .

Mme Holt: Vous êtes en train de rédiger un document très important et fondamental. Personne ne sait mieux que vous, monsieur le président, combien il est fondamental. Je ne vois pas pourquoi nous devrions nous fier à la jurisprudence et je suis d'accord avec M. Robinson, sauf que j'estime que nous devrions le préciser dans nos recommandations, afin qu'il n'y ait pas de confusion. Allons-nous être obligés d'envoyer le sénateur Godfrey expliquer à chaque fois qu'il y a déjà jurisprudence à la matière? Je partage l'inquiétude de M. Robinson au sujet de la précision des modalités d'appel. Quant à M. Hnatyshyn, il a raison de dire que le commissaire à l'information se montrera très prudent s'il sait qu'il existe un droit d'appel, mais j'estime toujours que ce document devrait contenir davantage de précisions quant au coût et aux modalités d'appel, et que cela ne devrait pas toujours aller vers le haut ou être couvert par une autre jurisprudence.

M. Brewin: Monsieur le président, la proposition de M. Robinson a déjà été appliquée et elle n'a fait qu'entraîner que des retards interminables puisque le droit d'appel existait à chaque étape. A mon avis, cela ne ferait qu'augmenter les coûts d'administration de cette loi.

En ce qui concerne la Cour suprême du Canada, la loi stipule déjà que vous ne pouvez pas faire appel d'un tribunal fédéral à la Cour suprême du Canada sans permission. Si vous exigez que cette permission soit demandée à chaque étape, cela rendra la procédure très difficile pour toutes les parties, surtout pour celui qui a le désavantage de ne pas avoir vu le document au sujet duquel il demande la permission de faire appel. Cela multiplierait donc les coûts. Par exemple, à la Cour d'appel de l'immigration, il était prévu que certains appels ne pouvaient être interjetés qu'avec une permission préalable, mais cela n'a fait que doubler le nombre de cas que cette commission a dû étudier, étant donné qu'elle devait entendre toutes les demandes d'autorisation. A mon avis, donc, ce n'est pas une suggestion très pratique.

Si ces procédures doivent fonctionner . . . A mon avis, rien n'empêche d'établir des règlements spéciaux et appropriés aux circonstances particulières dans lesquelles ces appels sont interjetés. Tous les tribunaux ont le pouvoir d'établir des

[Texte]

all courts and they could be used if it turns out that some things are being abused or not handled properly.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I am going to recognize Mr. Hnatyshyn and then Mr. Robinson. May I make this suggestion, irrespective of the question of leave, you could consider adding at the last paragraph:

Your Committee suggests that cost shall ordinarily follow the event unless the Court otherwise directs.

Does that commend itself to you, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: I would like to say that you are getting close.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: We can add it, but I think it is stating the obvious.

An hon. Member: I know.

An hon. Member: With respect, it is not stating the obvious.

Mr. Hnatyshyn: I will pursue my little illogical argument here and then he could shoot me down.

Mr. Robinson, I think, makes the point that somehow we have got to get these lunatics in control and not let them terrorize the courts. The very concept of costs, awarding costs by the courts, they have that discretion not only from the point of view of containing the lunatics, but also containing the oppressive, large plaintive or defendant, or government in this case, by awarding costs which may not under the normal circumstances even follow the result. It seems to me that is one of the functions of the judicial officer to assess the application, the frivolity or otherwise of the application. On occasion a very meritorious application for disclosure is made on a great principle and of great national interest, and the court is going to regard that application regarding the question of costs and the importance of the issue, and on occasion even though poor, little Joe Smith from Lakeshore, that is not successful, he is going to be not penalized by the additional costs because the courts will see the equity in the situation. So I think that silence in some cases is the best advice we can take.

• 1150

I am quite happy to go along with the suggestion of the Chairman, but it is just anathema to me that somehow, in order to have access to the judicial process in this country, we are going to have some big brother telling us whether we have any sort of case or not. There is not any example, except in the Supreme Court of Canada, where you now have to obtain leave to appeal, which is the final appeal process and generally does not deal with fact situations. It deals primarily with questions of law, obviously, questions of law. The fact of the matter is that I do not know of any instance. Mr. Robinson is a lawyer of great repute and of great competence—I am going to soften him up now—the fact of the matter is that he knows what an unfortunate situation it would be if his client had to get leave first to bring his action to court in the initial instance. The second thing is that if your client, or Mr. Robinson's client believes that he has the right of appeal, no matter how frivolous, he knows—I know he is not a man who

[Traduction]

règlements en la matière, et ils pourront l'exercer avec sagesse s'il s'avère que les choses ne déroulent pas comme prévues.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vais maintenant donner la parole à M. Hnatyshyn et ensuite à M. Robinson. J'aimerais toutefois en profiter pour vous suggérer, quelle que soit la matière dont on règle cette question de la permission, d'ajouter ce qui suit au dernier paragraphe:

Votre comité recommande que les coûts soient assumés a posteriori, à moins que le tribunal en décide autrement.

Qu'en pensez-vous, monsieur Robinson?

M. Robinson: C'est très proche de ce que j'ai proposé.

Le coprésident (M. Baldwin): Bien. Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Votre suggestion est tout à fait acceptable mais à mon avis elle n'ajoute rien, car elle est évidente.

Une voix: Je sais.

Une voix: Je ne pense pas du tout que cela soit évident.

M. Hnatyshyn: Je vais poursuivre ma petite discussion de tout à l'heure.

Selon M. Robinson, il faut absolument contrôler ces fous afin de les empêcher de terroriser les tribunaux. En ce qui concerne les coûts, les tribunaux ont le pouvoir de les faire assumer par une partie, et pas seulement par les fous, comme vous dites, mais aussi par des plaignants particulièrement importants, ou le gouvernement, et dans ce cas-là, ces coûts ne seraient pas forcément assumés a posteriori. A mon avis, l'agent juridique a pour rôle d'évaluer la demande et de déterminer si elle est bien fondée. Parfois, une demande tout à fait louable de divulgation d'un document sera faite en se fondant sur de grands principes, et notamment sur celui de l'intérêt national, et le tribunal va évaluer cette demande compte tenu des coûts et de l'importance de la question; parfois, le pauvre M. Dupont, de Lakeshore, sera pénalisé parce que, si sa demande n'est pas approuvée, les tribunaux lui feront payer des frais supplémentaires. Donc, je pense qu'il vaut mieux ne rien dire à ce sujet.

Je serais tout à fait d'accord avec la suggestion du président mais, d'une certaine façon, ça me paraît pur anathème que de faire en sorte que ce soit un «grand frère» qui nous dise d'entendre ou non telle ou telle affaire. Il n'y a qu'à la Cour suprême du Canada que l'autorisation préalable soit obligatoire en cas d'appel; toutefois, il s'agit du dernier tribunal d'appel, lequel ne traite généralement pas de cas factuels mais plutôt de questions de droit. M. Robinson est un avocat de grande compétence... et je vais essayer de l'amadouer un peu maintenant... mais il sait parfaitement dans quelle situation se trouverait son client si celui-ci devait demander l'autorisation avant d'intenter des poursuites devant un tribunal. Deuxièmement, si votre client ou celui de M. Robinson estime qu'il a le droit d'appel, même si c'est pour une affaire sans importance, je suis persuadé que M. Robinson estime que chaque citoyen devra avoir la possibilité d'intenter; des poursuites qu'il veut intenter même si son appel est tout à fait

[Text]

would accept on the basis of the fee alone, but he knows that every man should have his day in court, and if he wants to take that crazy lunatic appeal, I do not think we should set up any undue obstacles for him to have his day in court.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There should be a place for lunatics in court is what you mean. Mr. Robinson.

Mr. Robinson: As long as the taxpayers do not have to pay for it, that is another matter, but how many extra judges are you going to have to hire because of a freedom of information act? We do not know. We do not know how broad it is going to be. I am telling you one thing. It is going to be like the Human Rights Commission and some of these others. You have a tiger by the tail. You do not know what the cost is going to be, and it is going to be fantastic. We set up the Human Rights Commission and we thought there would be about fifteen or twenty people; now we have over a hundred and we do not know where it is going to end. We tried to find out about their salaries—and Mrs. Holt referred to that before—and they get astronomical salaries and we could not get the specific figures.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That is the danger of setting up counter-bureaucracies. Here you have an established institution, the Federal Court, whose costs per man are known. In my judgment, from what I noticed and the experience in other countries, the addition of three or four judges in an established institution is all that you will ever want. Your biggest job is going to be in your information officer. I think he will establish a rationale in conjunction with the access officers, of whom you have too damned many already in each department, and only in very rare cases will it ever get out of there and ever get to the courts.

Mr. Robinson: That is a supposition you are making. We do not know that.

I want to respond to Mr. Brewin.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. I will recognize you, then Mr. McKinley, then I am going to put it to the vote.

Mrs. Holt: I just have one short question.

Mr. Robinson: Mr. Brewin referred to costs and time and felt that if you had ready access to the court without getting leave to appeal, it would probably be less costly and would be less time consuming. I would differ with him. I could take the other argument very easily and say that if you do not have leave to appeal, then you will go to the Federal Court, and since you do not have to have leave to appeal to go to the Court of Appeal, you will go there, too, and the costs are mounting up and it is only when you get to the Supreme Court of Canada that you have to get leave to appeal. So really, the time and the costs I think are going to be much greater if you do not have them at the initial court instance to get leave to appeal, or to go to the court, from the information commissioner.

[Translation]

ridicule, je ne pense pas qu'on devrait l'empêcher de comparaître devant un tribunal.

Le coprésident (M. Baldwin): Selon vous, même les fous devraient avoir le droit d'intenter des poursuites. Monsieur Robinson.

M. Robinson: Du moment que les contribuables n'ont pas à en payer les frais, d'accord; toutefois, combien de juges allez-vous devoir embaucher pour l'application de cette loi? Vous n'en savez rien. Nous n'en savons rien. Nous ne savons pas quelles vont en être les conséquences. Laissez-moi vous dire qu'à mon avis ça va être la même chose qu'avec la Commission des droits de la personne et autres commissions de ce genre. C'est comme si vous teniez un tigre par la queue. Vous ne savez pas quel va en être le coût, et moi je pense que cela va être astronomique. Lorsque nous avons créé la Commission des droits de la personne, nous pensions y affecter 15 ou 20 personnes; nous en avons maintenant plus de 100 et nous ne savons pas où cela va s'arrêter. Nous avons essayé d'en savoir plus sur les émoluments de ces gens-là, et M^{me} Holt en a déjà parlé, et nous n'avons pas réussi à avoir ces chiffres; pourtant, on sait que ce sont des salaires astronomiques.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est là le danger que présente la création d'une contre-bureaucratie. Vous avez une institution établie, la Cour fédérale, dont on connaît les coûts par individus. A mon avis, et compte tenu de l'expérience d'autres pays, il suffira d'affecter trois ou quatre juges supplémentaires dans un tribunal. La fonction la plus importante sera celle de l'agent d'information. Il lui faudra élaborer une certaine politique, en collaboration avec les agents d'information des ministères, qui sont déjà en trop grand nombre dans chaque ministère, et ce n'est que très rarement que l'affaire sera portée devant les tribunaux.

M. Robinson: C'est ce que vous dites, mais nous n'en savons rien.

J'aimerais répondre à M. Brewin.

Le coprésident (M. Baldwin): Je vais donc vous donner la parole, et ensuite à M. McKinley. Ensuite, nous passerons au vote.

Mme Holt: J'aimerais poser une petite question.

M. Robinson: M. Brewin a parlé des coûts et du temps en disant que si n'importe quel citoyen avait libre accès aux tribunaux, sans être obligé de demander une autorisation préalable, cela entraînerait certainement moins de dépenses et moins de perte de temps. Je ne suis pas d'accord. Je pourrais facilement vous prouver le contraire en vous disant que si vous ne les obligez pas à demander une autorisation préalable, tout le monde ira jusqu'à la Cour fédérale et ensuite jusqu'à la Cour d'appel, et les coûts ne feront qu'augmenter; ce n'est qu'au niveau de la Cour suprême du Canada que vous seriez obligés de demander l'autorisation d'interjeter appel. En conséquence, les dépenses et votre temps perdu seront beaucoup plus grandes que si chaque plaignant était obligé de demander une autorisation de faire appel auprès du Commissaire à la formation.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, there is something that we have to carefully guard against in this matter, and it is something that we have talked about all through the sittings of the Committee and that people have referred to in their briefs. We must not ever make it too difficult to appeal to the courts because it would allow ministers or the information officer to too easily turn down legitimate information if they knew the whole value of being able to go to courts is to make those people do the job properly and recommend that legitimate information be released, because they know that behind them lies a system or an appeal to the individual that he can go to the courts and it might eventually be released anyway. This is the matter we have to guard against.

Mrs. Holt: I just want to make one comment that is quite relevant, to congratulate you on your counter-bureaucracy statement. I think that is what this is all about. It is like getting a human rights commissioner and, now, an ombudsman. That gives freedom to the bureaucracy to abuse the citizen and then have another bureaucracy to correct the abuses. We could eliminate both if we started at the beginning. It is like setting loose some diseases and building a hospital at the same time to correct it.

• 1155

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. Béchar.

M. Béchar: Monsieur le président, je ne suis pas tout à fait d'accord avec mon collègue, M. Robinson, au sujet des permissions à obtenir aux diverses étapes de la procédure d'appel.

Nous voulons innover, je crois, en proposant une loi sur la liberté d'information. Et si on veut réellement insister sur la liberté d'information, on devrait être un peu plus souple au sujet de la procédure employée usuellement en cour, puis éliminer le plus de frais possible. D'après ce qu'on nous dit, si on n'obtient pas le document désiré cela peut coûter assez cher. Donc c'est une liberté qui est dispendieuse.

Voilà pourquoi je suis d'accord pour que les procédures soient simplifiées le plus possible quand il s'agit de permissions à obtenir des différentes cours soit la cour d'appel ou la Cour suprême. On devrait être plus souple afin de donner une certaine flexibilité à notre loi pour qu'elle porte réellement son nom, soit une de liberté d'information, et non pas une de contrainte.

Le coprésident (M. Baldwin): Merci, monsieur Béchar.

I will put the motion to the Committee, with the addition—as would seem to please Mr. Robinson—of this at the last . . .

Mr. Robinson: Where is this to be added?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is to be added at the end, at the very end:

Your Committee recommends that costs shall follow the event . . .

Senator Godfrey: No, "ordinarily". You should put the word "ordinarily" in there.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes:

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Monsieur le président, je pense qu'il faut se montrer extrêmement prudents à ce sujet, et c'est une chose dont on a déjà parlé en comité et qu'ont mentionné plusieurs témoins dans leur mémoire. Il ne faut pas que les procédures d'appel soient trop compliquées car cela permettrait aux ministres ou à l'agent d'information de rejeter trop facilement toute demande d'information tout à fait légitime; si l'on maintient des modalités d'appel simples, celui qui prend la décision de rejeter une demande sait que son auteur pourra faire appel aux tribunaux et que le document risquera finalement de devoir être divulgué. Il faut donc être très prudents dans ces domaines.

Mme Holt: J'aimerais vous féliciter de ce que vous avez dit en ce qui concerne la contre-bureaucratie. C'est tout à fait pertinent et c'est même le fond de notre discussion. C'est comme le commissaire des droits de la personne et l'ombudsman. Cela permet au gouvernement de commettre des abus et de créer un organisme pour supprimer ces abus. Nous pourrions éviter à la fois les abus et l'organisme. Cela revient à construire un hôpital pour soigner les victimes d'une épidémie que l'on a provoquée.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Béchar.

Mr. Béchar: Mr. Chairman, I do not quite agree with my colleague, Mr. Robinson, about the permission that has to be obtained at various points in the appeal procedure.

We are trying to be innovative by passing a freedom of information act. If we really do insist on freedom of information, we should be a bit more flexible about the usual appeal procedure and eliminate as many costs as possible. We have been told that it can get pretty expensive if the right documents is not made available. This kind of freedom costs a lot of money.

This is why I think that the procedure for getting information from various courts, either the Appeal Court or the Supreme Court, should be simplified as much as possible. We should make the act flexible enough, so that it can live up to its name and provide access to information, not barriers.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you, Mr. Béchar.

Je vais mettre la motion aux voix, en ajoutant à la fin la précision proposé par M. Robinson . . .

M. Robinson: Où allez-vous l'insérer?

Le coprésident (M. Baldwin): Tout à fait à la fin. Voici:

Votre Comité recommande que les dépenses soient imputées en fonction de la décision rendue . . .

Le sénateur Godfrey: Il faudrait ajouter «normalement».

Le coprésident (M. Baldwin): Oui:

[Text]

—shall ordinarily follow the event unless the court otherwise directs.

With that clause added, all in favour?

Motion, as amended, agreed to.

Mr. Robinson: There are two suggestions that I want to make. I have written them out so that I might at least put them on the record. They are: on page 7, starting at line 5:

Your Committee recommends that regardless of the opinion of the Information Commissioner there should be a right . . .

and I add in there:

on adequate reasons being given

and then:

to an ultimate appeal to the courts . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, your views have been noted, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: And the other one is on the same page. Starting at line 9, it should read as follows:

The onus should be placed on the relevant Government Agency or Department to establish that the document in question is exempt under the legislation and the onus should shift to the applicant for information after the Information Commissioner has made his decision.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That also has been noted, Mr. Robinson.

Now, shall we proceed to "Eligibility". Any comments?

Mr. Bécharde: Are we going through all this today?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well now, I was going to ask you about that. This is a difficult decision. If we could spend three-quarters of an hour, from what I know, there is no reason why we could not finish this. Now, I cannot hold you here, but we only have until Friday if we are going to get this thing done. I am going to ask, hopefully, that you will stay here until it is done, but it is your decision.

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Bécharde: I do not know if I can stay much longer. I was a very important gathering to attend at 12.15 p.m.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We will go as far as we can, then.

Eligibility: I think that was covered pretty well at our meeting—Mrs. Holt.

Mrs. Holt: I just want to ask one simple question. That part which reads:

Your Committee rejects any requirement which would oblige the applicant to establish a special interest . . .

would that not open the door to my going and trying to find out something that is totally irrelevant to myself and sort of snooping into other . . .

[Translation]

. . . soient normalement imputées en fonction de la décision rendue, à moins que les tribunaux n'en décident autrement.

Sommes-nous d'accord maintenant?

La motion modifiée est adoptée.

M. Robinson: J'ai deux propositions à faire. Je les ai écrites et je vais les lire pour les fins du compte rendu. Les voici. A la page 7, à partir de la quatrième ligne du quatrième paragraphe de la version française:

Votre Comité recommande, quel que soit l'avis du commissaire à l'information, que le requérant ait en dernier recours le droit . . .

où j'ajouterais:

afin de pouvoir le justifier

suivi de:

et de faire appel au tribunal . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Bon, monsieur Robinson, je l'ai prise en note.

M. Robinson: Et j'apporterais une deuxième modification à la même page. A partir de la septième ligne du quatrième paragraphe, version française, on devrait lire:

Il appartiendrait alors à l'organisme public ou au ministère de prouver que le document en question fait l'objet d'une exemption en vertu de la loi. Dès que le commissaire à l'information aura rendu sa décision, ce fardeau reviendra au demandeur.

Le coprésident (M. Baldwin): J'ai noté votre proposition, monsieur Robinson.

Passons à la rubrique «recours à la loi». Des remarques?

M. Bécharde: Allons-nous terminer aujourd'hui?

Le coprésident (M. Baldwin): J'allais vous demander votre aide, et c'est une décision assez difficile. Je crois que nous pourrions terminer en trois quarts d'heure. Je ne peux pas vous obliger à rester, mais nous avons jusqu'à vendredi pour en finir avec le rapport. Je vous saurais gré de rester, mais c'est à vous de décider.

Des voix: D'accord.

M. Bécharde: Je ne crois pas pouvoir rester très longtemps. J'ai rendez-vous à 12 h 15.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous en ferons autant que nous pourrons.

Recours à la loi: je crois que nous l'avons examiné en détail à la séance . . . Madame Holt.

Mme Holt: Je voudrais poser une question assez simple. Je parle de la partie qui stipule:

Votre Comité rejette cependant toute condition exigeant que le requérant démontre un intérêt . . .

cela ne permettrait-il pas aux gens d'essayer d'obtenir des informations qui ne les concernent pas et de fouiller dans les . . .

[Texte]

• 1200

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, because that is already covered by the privacy sections and also covered by Part IV of the Human Rights Bill which prohibits you from doing that. Under Part IV of the Human Rights Bill the right to examine other people's files, as opposed to government information, is limited to the person whose files are in question.

Senator Godfrey: Again, just to show a special interest, it is just another block in getting information. I mean, we went through this in Washington. We have discussed it a great deal and we just decided . . . In Washington, of course, they even allow foreigners to get information.

Mr. Brewin: It is a block that is widely used by lawyers who do not want to be bothered.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, for big corporations.

"Access Officer", or "Eligibility." D'accord? Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Access Officers, I think that was simply a recommendation to the government that it would be simple and very reasonable for them to have a special officer whose duties would be to deal in each case with freedom of information applications. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Description of Documents Sought, page 8.

Mr. Robinson: Here I have a problem.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: This new section indicates that:

It is the opinion of your Committee that the legislation should operate retrospectively as well as prospectively . . .

This is where I differ because, in my view, there are probably many documents in existence today whereby once this act would be passed, with this kind of provision in it, these same kind of documents would never be available in the future. So I am concerned about this retrospectively looking at the whole matter and in spite of the fact that there is some suggestion that all of the acts of Parliament could be changed in some manner to restrict these documents being made available.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Do you mean, Mr. Robinson, that documents which came into effect today would not be available if we passed the act tomorrow?

Mr. Robinson: That is right.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any other comment on this?

Senator Godfrey: I just think that the idea that people would have a different kind of . . . well, maybe they will, but I think it is quite fundamental; it should apply to everything that exists right now.

Mr. Robinson: We know, for instance, that lots of documents will just never appear in a file, will just never be

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Non, parce que les dispositions relatives à la protection de la vie privée et la partie IV de la Loi sur les droits de la personne l'interdisent. En vertu de la partie IV de la Loi sur les droits de la personne, seule une personne qui croit que son dossier contient des erreurs a le droit d'examiner ses dossiers constitués par un organisme autre que le gouvernement.

Le sénateur Godfrey: Je le répète, c'est encore une façon d'interdire l'accès à l'information. Nous en avons discuté à Washington. Nous avons fini par décider . . . A Washington, bien sûr, mêmes les étrangers ont accès à la formation.

M. Brewin: C'est une tactique qui est employée par beaucoup d'avocats qui ne veulent pas se donner la peine d'obtenir les informations.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, surtout les conseillers juridiques des grandes sociétés.

Les paragraphes relatifs aux «recours à la loi» et «l'agent responsable de l'accès aux documents» sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Pour ce qui est des «agents responsables de l'accès aux documents», le gouvernement croyait qu'il serait simple et raisonnable de charger un agent spécial de l'examen des demandes. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): A la page 9, description des documents requis.

M. Robinson: J'ai un problème.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, monsieur Robinson.

M. Robinson: Selon le paragraphe en question:

Votre Comité estime que la loi devrait avoir une portée à la fois rétroactive et prospective . . .

Je ne suis pas d'accord, car si la loi comprenait une telle disposition, bien des documents ne seraient plus jamais disponibles à l'avenir. Cette rétroactivité m'inquiète, même si l'on prétend qu'il serait possible de modifier toutes les lois du Parlement de manière à empêcher la diffusion des documents en question.

Le coprésident (M. Baldwin): Voulez-vous dire par là, monsieur Robinson, que les documents déposés aujourd'hui ne seront plus disponibles si la loi est adoptée demain?

M. Robinson: C'est exact.

Le coprésident (M. Baldwin): D'autres commentaires?

Le sénateur Godfrey: Je ne sais pas si cela changerait l'attitude des gens. Cela se peut, mais je crois toujours que la loi devrait s'appliquer aux documents existants.

M. Robinson: Nous savons, par exemple, que bien des documents ne seront pas mis dans les dossiers. Ces informa-

[Text]

completed. They will just never be available; we are not going to get the information. But they are available now and we can make it retroactive.

Senator Godfrey: You really believe they should be available, if you believe in freedom of information.

Mr. Robinson: All I am saying is that in the future documents will never be available to be considered under freedom of information.

Senator Godfrey: That would be very unfortunate if that was the case.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Are you moving an amendment or are you just going to vote against it, Mr. Robinson?

Mr. Robinson: I am going to vote against it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right.

Mr. Robinson: I would move an amendment that the retroactive part be deleted.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That the word "retrospectively" be deleted. It is moved by Mr. Robinson that the word "retrospectively" be deleted. All in favour of the amendment?

Amendment negatived.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All in favour of this particular description of documents?

An hon. Member: Segregability of documents.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): No, we are still on the description. All in favour of the Description of Documents paragraph?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Segregability of Documents any comments?

Mr. Robinson: Once again, I would like to say that the burden of proof should be only after the information commissioner has made a decision.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We are on segregability, Mr. Robinson. We have not got to the Burden of Proof yet. Segregability, all in favour?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, Burden of Proof, that is the one you wanted to comment on, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: I think that the burden of proof should only be after the officer has made his decision.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): You are opposed to the clause in its present form.

Mr. Robinson: Yes.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any other comment? All in favour?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Fees, comment?

[Translation]

tions ne seront jamais disponibles, mais ces documents le sont à l'heure actuelle et la loi pourrait avoir un effet rétroactif.

Le sénateur Godfrey: Vous croyez donc que pour avoir une véritable liberté d'accès à l'information, ces documents devraient être disponibles?

M. Robinson: Je dis simplement qu'à l'avenir, la loi ne pourra être appliquée, car les documents n'existeront pas.

Le sénateur Godfrey: Ce serait regrettable.

Le coprésident (M. Baldwin): Avez-vous un amendement à proposer ou vous contenterez-vous de voter contre le paragraphe, monsieur Robinson?

M. Robinson: Je vais voter contre.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord.

M. Robinson: Je propose que les mots «à la fois rétroactive et» soient supprimés.

Le coprésident (M. Baldwin): Et que les mots «à la fois rétroactive et» soient supprimés. M. Robinson propose que les mots «à la fois rétroactive et» soient supprimés. Êtes-vous en faveur?

La motion d'amendement est rejetée.

Le coprésident (M. Baldwin): Êtes-vous en faveur de la description des documents requis?

Une voix: Il s'agit de la séparabilité des documents.

Le coprésident (M. Baldwin): Non, nous en sommes toujours à la description. Le paragraphe relatif à la description des documents requis est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Des remarques sur la séparabilité des documents?

M. Robinson: Encore une fois, le fardeau de la preuve devrait incomber après que la décision du commissaire aura été rendue.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous examinons le paragraphe de la séparabilité des documents, monsieur Robinson. Nous ne sommes pas encore rendus au fardeau de la preuve. Le paragraphe relatif à la séparabilité des documents est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Maintenant, le fardeau de la preuve. Vous avez des commentaires, monsieur Robinson?

M. Robinson: Je crois que le fardeau de la preuve devrait être assumé après que la décision de l'agent aura été prise.

Le coprésident (M. Baldwin): Vous vous opposez donc à l'article dans sa forme actuelle?

M. Robinson: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): D'autres remarques? L'article est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Les droits. Des remarques?

[*Texte*]

Mr. Robinson: At the end of the first paragraph under Fees, we might add «except court cost».

Mr. McKinley: We covered court costs.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Just which paragraph is that?

• 1205

Mr. Robinson: I agree with Mrs. Holt, that there is nothing wrong with a bit of repetition sometimes, if it is appropriate.

Senator Godfrey: Yes, but it is not relevant to government fees. Court costs are something that comes later in the process. We are talking about the fees for search and so on.

Mrs. Holt: Is the government going to pay for those fees?

Senator Godfrey: Well, that is what we are talking about.

Mrs. Holt: And is the government going to pay for the court costs?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have already covered the court costs. The court decides in the light of who wins the case.

Mr. Bechard: There is no mention of that. That is regular.

Mr. Johansen: That is the regular proceeding, yes.

Mrs. Holt: There is no mention of it?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, we have mentioned it. We have mentioned that, yes.

Senator Godfrey: It was added by Mr. Baldwin and we voted on it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It was amended.

Senator Godfrey: It was amended and we voted on it with the amendment.

Mr. Johansen: It is on page seven, paragraph three. I think it is added on to the end.

Your Committee recommends that costs shall ordinarily follow the event unless the court otherwise directs.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Fees, again, were simply the fees of making the search, and that deals with the search fees. Any comment?

Mr. Robinson: I think it is well done.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Carried? Carried. Time limits.

Mr. Robinson: I even wonder if we are a bit too restrictive in the time.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): In the time limits? What would you suggest Mr. Robinson?

Mr. Robinson: Well, I do not know. It seems to me that you talk about 20 working days and 10 working days and I do not think it is really enough.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What would you recommend then? Then we will hear Mrs. Holt.

Mr. Robinson: Well, it would seem to me about double that would be more in keeping with a fair amount of time.

[*Traduction*]

M. Robinson: Je propose d'ajouter, à la fin du premier paragraphe, «à l'exception des dépens».

M. McKinley: Nous avons déjà parlé des dépens.

Le coprésident (M. Baldwin): De quel paragraphe s'agit-il?

M. Robinson: Je suis d'accord avec M^{me} Holt, il n'y a pas de mal à répéter un peu les choses, c'est même parfois utile.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais cela n'a rien à voir avec les frais du gouvernement. Les frais de cour viennent plus tard dans le processus. Ici, il s'agit des frais de recherche, etc.

Mme Holt: Est-ce que c'est le gouvernement qui va les payer?

Le sénateur Godfrey: C'est exactement ce dont nous discutons.

Mme Holt: Et est-ce que c'est le gouvernement qui va payer les frais de cour?

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons déjà parlé des frais de cour. C'est le tribunal qui décide, selon la partie qui gagne.

M. Béchard: On n'en parle pas; c'est la pratique courante.

M. Johansen: Oui, c'est la pratique courante.

Mme Holt: On n'en parle pas?

Le coprésident (M. Baldwin): En effet, nous en avons parlé. Nous l'avons mentionné, oui.

Le sénateur Godfrey: C'est M. Baldwin qui l'a fait ajouter et nous avons voté.

Le coprésident (M. Baldwin): Cela a été modifié.

Le sénateur Godfrey: Cela a été modifié et nous avons voté en tenant compte de la modification.

M. Johansen: Vous le trouverez à la page 7, paragraphe 3. Je pense que cela vient à la fin.

Votre comité recommande que les frais soient attribués après que la décision de la cour aura été prise à moins que celle-ci n'en décide autrement.

Le coprésident (M. Baldwin): Les frais en question, je le répète, portaient simplement sur l'enquête et il est question ici des frais d'enquêtes. Des observations?

M. Robinson: Je trouve que c'est bien.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord? Adopté. Délais.

M. Robinson: Je me demande si ces délais ne sont pas un peu courts.

Le coprésident (M. Baldwin): Les délais? Avez-vous une autre suggestion, monsieur Robinson?

M. Robinson: Ma foi, je ne sais pas. Vous parlez de 20 jours ouvrables et de 10 jours ouvrables et j'ai l'impression que ce n'est pas vraiment assez.

Le coprésident (M. Baldwin): Dans ce cas, que recommanderiez-vous? Nous entendrons ensuite M^{me} Holt.

M. Robinson: Eh bien, il me semble que le double de temps serait plus raisonnable.

[Text]

Mrs. Holt: Well, I disagree with Mr. Robinson on that. I disagree completely. I think delay, as you know, is injustice, and there has been tremendous injustice because of the excuse of time and delays and I think, with all the people that are paid very highly to do their job, at least we can treat it or maybe you can write something, just as the courts have a remand process of eight days. I do not see any reason why we cannot have them report back in a limited amount of time, and if they cannot give some answer in 20 days then I think there should be time limits. I think that is one of the worst offences that is going on in the bureaucracy. I would even shorten it and have them at least report back, a reporting system. Just as you have to appear every eight days in court, and know that the case is still before the courts and properly administered and not forgotten, so should there be a time limit on information available.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Mr. McKinley.

Mr. McKinley: Well, we must remember that 20 working days is four weeks and 10 extra working days for documents that might require more research make it six weeks altogether, so I think that is long enough.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey.

Senator Godfrey: In Washington, when we went down there, it was 10 days and we found that that was too short and, in view of their experience, we decided that 20 days was reasonable. But I want to add one amendment to this because what we overlooked was putting any time limit on the information commissioner. We have got a time limit everywhere else but on the information commissioner. What was the amendment that I had suggested, David?

Mr. Johansen: I have not got the exact wording but you suggested that there be a limit of 10 working days . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I wonder, before we come to that, Senator Godfrey—Mr. Robinson is intending to move an amendment. Do you intend to move an amendment to . . .

Mr. Robinson: No, I am just making it . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Okay. What is the amendment?

Mr. Johansen: It is just that Senator Godfrey had suggested that we add in Clause 2, pertaining to time limits, that the information commissioner have 10 days . . .

Senator Godfrey: Ten working days.

Mr. Johansen: Ten working days to make a decision.

Senator Godfrey: To make his decision.

Mr. Robinson: Does it make any provision here for further extension by going to the court?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. You mean with regard to the . . .

Mr. Robinson: The 20 days and the 10 days. I do not see it here and I am just wondering. Oh, just a minute,

Your Committee recommended that there be a right to appeal to the federal court on the question of . . .

No, that is not it.

[Translation]

Mme Holt: Je ne suis pas d'accord avec M. Robinson à ce sujet. En fait, je suis d'avis tout à fait contraire. À mon avis, ces délais sont une injustice et les délais, les remises à plus tard, ont provoqué des injustices considérables et quand on pense à tous ces gens qui sont si bien payés pour faire leur travail; nous pourrions essayer de nous en tenir à ce que font les tribunaux, le processus de renvoi à huitaine. Je ne vois pas ce qui nous empêche de limiter les délais, et s'ils ne peuvent donner une réponse dans les 20 jours, il faut imposer des limites. À mon avis, c'est un des plus graves méfaits de la bureaucratie. Personnellement, j'irais même jusqu'à raccourcir ces délais et à imposer un système de rapport. De la même façon, vous devez comparaître tous les huit jours devant le tribunal, vous savez que les tribunaux s'occupent de vous, qu'ils administrent et qu'ils n'oublient pas, les informations disponibles devraient l'être dans certains délais.

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur McKinley.

M. McKinley: Souvenons-nous que 20 jours ouvrables, c'est quatre semaines et dix jours ouvrables de plus pour retrouver les documents qui sont plus difficiles à obtenir, cela fait six semaines en tout, cela devrait être suffisant.

Le coprésident (M. Baldwin): Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Lorsque nous sommes allés à Washington, nous avons vu que c'était dix jours et on nous a dit que c'était trop court; nous avons donc décidé que 20 jours serait plus raisonnable. J'aimerais apporter une modification à cette disposition parce que nous avons oublié d'imposer des délais au commissaire à l'information. Partout ailleurs, nous avons prévu des délais mais pas pour le commissaire à l'information. Vous vous rappelez cet amendement que j'avais proposé, David?

M. Johansen: Je n'ai plus l'énoncé exact, mais vous aviez proposé une limite de 10 jours ouvrables . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Avant cela, sénateur Godfrey, je crois que M. Robinson a l'intention de proposer un amendement. Vous voulez modifier le . . .

M. Robinson: Non, je voudrais seulement . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Bien. Comment se lit l'amendement?

M. Johansen: Le sénateur Godfrey propose simplement que nous ajoutions à l'article 2 relatif aux délais que le commissaire à l'information dispose de 10 jours . . .

Le sénateur Godfrey: Dix jours ouvrables.

M. Johansen: Dix jours ouvrables pour prendre une décision.

Le sénateur Godfrey: Pour prendre sa décision.

M. Robinson: Prévoit-on une autre prolongation lorsqu'on va devant les tribunaux?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui. Vous voulez parler de . . .

M. Robinson: Les vingt jours et les dix jours. Je ne vois pas cela et je me posais la question. Oh, un instant:

Votre comité recommande qu'il y ait un droit d'appel devant la Cour fédérale à propos de . . .

Non, ce n'est pas cela.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Well, there is 20 days plus 10 days.

Mr. Robinson: And if they want more time they should go to the court. Should that provision be there? Maybe it is understood that you could do that anyway.

Senator Godfrey: I think in Washington we found as a matter of fact that is something that was worked out, that they got extra time, but then if you have to go to the court then, again, it is going to add costs.

Mr. Robinson: Well, if the government refuses to provide it then I think for some reason, if it is 20 days and then 10 days and they still cannot produce it, they should go to the court to get additional time.

• 1210

We do not say that here. Perhaps that is understood, but I just think we should not close the door. There may be very valid reasons why even the 30 days is not sufficient.

Senator Godfrey: There might very well be a procedure in the bill, and I think if we make a note of that for the record, that would be taken account of, what Mr. Robinson says.

Mr. Robinson: Yes, I would be satisfied with that.

Senator Godfrey: There would be some way that it could be increased or that the people can enforce . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Would you write a notation to that effect, that this contingency is one that the government should take into account, that there may be very extraordinary circumstances where the 20 plus the 10—we might get a change of government where one minister would have a lot of trouble finding the documents.

Mrs. Holt: It would have to be proven valid and extraordinary.

Mr. Robinson: I do not think there will be any change of government.

Senator Godfrey: My problem is that the Foreign Investment Review Agency has been almost a scandal because they are allowed 60 days and they have increased and gone six months, seven months, and still cannot get anything. So that is why I think this is very important, these time limits.

Mrs. Holt: If we do it in every board and group we might have justice and perhaps we could give time limits to the shoe board and . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): What about Mr. Johansen?

Mr. Johansen: Do you suggest adding another sentence on the end of the first paragraph saying that the board can extend . . .

Senator Godfrey: No, I do not think we should add anything to the report.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): It is a notation.

Senator Godfrey: The record will disclose that there is some kind of . . .

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): D'abord, il y a vingt jours plus dix jours.

M. Robinson: Et s'ils veulent plus de temps, ils doivent s'adresser au tribunal. Faut-il inscrire cette disposition? Peut-être est-ce sous-entendu.

Le sénateur Godfrey: Il me semble qu'à Washington cela va de soi, qu'on leur donne du temps supplémentaire mais, s'il faut s'adresser au tribunal, cela signifie des frais supplémentaires.

M. Robinson: Eh bien, si le gouvernement refuse de fournir ce qu'on lui demande pour une raison ou pour une autre, il dispose d'abord de 20 jours puis de 10 jours et si, après ce délai, il n'a toujours rien fait, il doit demander de nouveaux délais devant un tribunal.

Il n'en est pas question ici. C'est peut-être sous-entendu, mais en tout cas, c'est une possibilité que nous ne devons pas éliminer. D'excellentes raisons peuvent faire que 30 jours ne soient pas suffisants.

Le sénateur Godfrey: Le bill peut fort bien prévoir une procédure, et si nous en prenons note officiellement, on pourrait en tenir compte; je parle de ce que dit M. Robinson.

M. Robinson: Oui, cela me semble satisfaisant.

Le sénateur Godfrey: On pourrait prolonger ou bien les gens pourraient . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Voudriez-vous bien rédiger une note à cet effet, préciser que le gouvernement doit tenir compte de cette possibilité, de la possibilité de circonstances tout à fait extraordinaires dans lesquelles ces 20 jours plus 10 jours? Par exemple, supposons que le gouvernement change et que le ministre ait beaucoup de mal à trouver les documents?

Mme Holt: Il faudrait prouver que les motifs sont valables et les circonstances tout à fait extraordinaires.

M. Robinson: Je ne crois pas que le gouvernement va changer.

Le sénateur Godfrey: Ce qui est grave, c'est le cas de l'Agence d'examen de l'investissement étranger à qui on accorde 60 jours et qui s'est permise de prendre 6 mois, 7 mois, et rien n'est encore fait; cela frise le scandale. C'est la raison pour laquelle j'estime que ces délais sont importants.

Mme Holt: Il serait peut-être plus juste de le faire pour toutes les commissions et tous les groupes et nous pourrions peut-être accorder des délais à la commission de la chaussure et . . .

Le coprésident (M. Baldwin): Monsieur Johansen.

M. Johansen: Vous voulez que nous ajoutions une autre phrase à la fin du premier paragraphe pour dire que la commission peut prolonger . . .

Le sénateur Godfrey: Non, je ne pense pas qu'il faille ajouter quoi que ce soit au rapport.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est une note.

Le sénateur Godfrey: Le compte rendu témoignera qu'il existe.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): There is a feeling about that in the Committee. What is the amendment you have drafted there with Senator Godfrey?

Mr. Johansen: It would be something to the effect that further to your Committee's recommendation, an information commissioner be established under the act, that there be a time limit placed at 10 working days . . .

Senator Godfrey: For the information commissioner to make his findings.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is that acceptable?

An hon. Member: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I put the amendments. Carried?

An hon. Member: Carried.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Would the time limits with that amendment carry?

Some hon. Members: Carried.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Reporting. The idea is that there be a reporting so that this Committee or some committee would not lose complete sight of this document, that there should be a permanent reference to a committee of these reports so that we can monitor what is going on. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, Mrs. Holt, we are at this question of priority. Here is what I have written. I can read it myself:

Your Committee is of the opinion that no claim to Crown privilege shall prevail against this act. And members of Parliament shall have the right to receive information without regard to Crown privilege and recommends that the Standing Orders be amended accordingly.

All right?

Mrs. Holt: Right on.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is that suitably written down?

Senator Godfrey: I would have gone even a little further, that in specific acts the salaries of individuals working for the federal government or a Crown corporation should be disclosed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, but to mention the one is to exclude the other. There is such a hell of a lot of stuff that confuses us, not only salaries immediately, but there are a lot of other things.

Mrs. Holt: There are other expenditures beyond salaries.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Senator Godfrey moves, seconded by Mr. Béchard, that the draft report as amended be concurred in. And Senator Godfrey, seconded by Mr. Béchard, moves that the Joint Chairmen present the report as amended to the respective Houses as the Fifth Report of this Committee.

Some hon. Members: Agreed.

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): C'est un sentiment qui est dans l'air. Qu'est-ce que cet amendement que vous avez rédigé avec le sénateur Godfrey?

M. Johansen: Quelque chose qui dirait qu'à la suite de la recommandation de votre comité, un poste de commissaire à l'information soit établi en vertu de la loi et que des délais de 10 jours ouvrables . . .

Le sénateur Godfrey: Lui soient accordés pour son enquête.

Le coprésident (M. Baldwin): Cela vous semble acceptable?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous votons sur les amendements. Adoptés?

Une voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous adoptons également les délais?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Rapport. L'idée ici, c'est qu'il y ait un rapport pour que ce comité ou un autre comité ne perde pas complètement pas de vue ce document, que des rapports réguliers soient déposés auprès d'un comité pour que nous puissions nous tenir au courant de la situation. Nous sommes bien d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Maintenant, madame Holt, nous en venons à cette question de la priorité. Voici ce que j'ai rédigé, je vous le lis:

Votre comité estime qu'aucune revendication d'un privilège de la Couronne ne peut prévaloir contre cette loi. Et les députés ont le droit de recevoir des informations sans interférence du privilège de la Couronne et de recommander que le Règlement soit modifié en conséquence.

D'accord?

Mme Holt: Parfait.

Le coprésident (M. Baldwin): L'énoncé vous satisfait?

Le sénateur Godfrey: J'aurais même été un peu plus loin, j'aurais même été jusqu'à dire que les salaires de personnes travaillant pour le gouvernement fédéral ou une société de la Couronne doivent être communiqués.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, mais en en faisant état, on exclut le reste. Il y a tellement de choses qui nous déconcertent, pas seulement les salaires, mais des tas d'autres choses.

Mme Holt: Les salaires ne constituent pas les seules dépenses.

Le coprésident (M. Baldwin): Le sénateur Godfrey, appuyé par M. Béchard, propose que le projet de rapport modifié soit adopté. De même, le sénateur Godfrey, appuyé par M. Béchard, propose que le coprésident dépose ce rapport ainsi modifié qui constitue le 5e rapport de ce comité auprès des deux Chambres.

Des voix: D'accord.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Thank you for your . . .

Senator Godfrey: Senator Forsey is away this week. Actually I can sign it. Well, let me see.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes. Any member.

Senator Godfrey: I may not be here. It has to be presented on Thursday.

Mrs. Holt: We present it to the senators.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): While we are here, with regard to the usual business of the House that this Committee does when we are in recess, the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings during the forthcoming recess, to receive and authorize the printing of evidence when three members of the Committee are present, provided both Houses are represented. That is in connection with the statutory instruments. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Adjourned. Thank you all for a very productive meeting.

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Je vous remercie d'avoir bien voulu . . .

Le sénateur Godfrey: Le sénateur Forsey est absent cette semaine. En fait, je peux signer à sa place. Voyons un peu.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, n'importe qui.

Le sénateur Godfrey: Je ne serai peut-être pas là. Le rapport doit être présenté jeudi.

Mme Holt: Nous les présentons aux sénateurs.

Le coprésident (M. Baldwin): Pendant que nous sommes là, ce comité a l'habitude de siéger pendant l'intersession et les coprésidents doivent recommander à leur Chambre respective que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances pendant la prochaine intersession et à recevoir et à autoriser la publication de témoignages lorsque trois membres du comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées. Tout cela dans le cadre de notre étude des règlements. D'accord?

Des voix: D'accord.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Baldwin): La séance est levée. Je vous remercie tous pour cette séance particulièrement intéressante.

APPENDIX "RSI-22"

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS BY WITNESSES
APPEARING BEFORE THE STANDING JOINT COMMITTEE
ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS
ON THE SUBJECT MATTER OF THE GREEN PAPER ON
LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS

David Johansen

Research Branch
Library of Parliament
O t t a w a

May 19, 1978

PREPARED FOR THE STANDING JOINT COMMITTEE
ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS

TABLE OF CONTENTSCRITERIA FOR EXCLUSION*

	<u>Page</u>
a. Information the release of which might be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations	2
b. Information the release of which might disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada	4
c. Information obtained or prepared by any investigative Government body and pertaining to national security, investigations relating to the detection or suppression of crime generally or investigations relating to the administration or enforcement of any Act of Parliament	6
d. Information the release of which might disclose personal information as defined in Part IV of the Canadian Human Rights Act or threaten the safety of any individual or disclose correspondence between a member of the public and an M.P. or the Government	8
e. Information the release of which might impede the functioning of, or the examination of a case or issue before a Court of law, a Quasi-Judicial Board, Commission or other Tribunal, or any inquiry established under the Inquiries Act	9
f. Information the release of which might disclose legal opinions or advice provided to a government institution or privileged communications between lawyer and client in a matter of Government business	10
g. Information the release of which might disclose financial or commercial information which: (1) would jeopardize the position of a Government institution in relation to contractual or other negotiations or the position of any other party to such negotiations, or (2) would result in significant and undue financial loss or gain by a person, group, organization or Government institution, or (3) would affect adversely a person, group, organization or Government institution in regard to its competitive position	11

*as proposed in the Federal Government's Green Paper entitled "Legislation on Public Access to Government Documents".

	<u>Page</u>
h. Information the release of which might disclose the internal deliberative and policy-making processes of Federal Government Departments or Agencies	12
i. Information the release of which might be prohibited by any federal enactment	14
Exemptions: Compulsory or Permissive?	14
Declassification of documents	15

MEANS OF ACQUIRING INFORMATION

a. Access to Information	16
b. Access Officer	17
c. Burden of Proof	17
d. Denials to Requests	17
e. Index System	18
f. Fees	18
g. Time Limits	19
h. Segregability of Documents	20

REVIEW PROCESS

Review Process	21
----------------------	----

OFFENCES

Arbitrary Withholding of Information	25
--	----

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS BY WITNESSES
APPEARING BEFORE THE STANDING JOINT COMMITTEE
ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS
ON THE SUBJECT MATTER OF THE GREEN PAPER ON
LEGISLATION ON PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT DOCUMENTS

This study will examine, under a variety of headings, the proposals put forward by witnesses appearing before the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments on the subject matter of the Green Paper on "Legislation on Public Access to Government Documents". The study should be read in conjunction with an earlier paper prepared for the Committee and entitled "Public Access to Government Information: A Comparative Study". That paper, which appears in Issue No. 19 of the Committee proceedings (April 4, 1978), examines, under the same headings as those used in this study, the options put forward in the Green Paper in comparison with legislative schemes in other jurisdictions.

CRITERIA FOR EXCLUSION

The question as to what constitutes an appropriate set of exemptions from an obligation of the Government to release information in its possession is indeed a difficult and controversial one. The list of proposed exemptions set out by the Federal Government for discussion purposes in its Green Paper have generally been criticized as being too broad and leaving too much discretion to the Government (All Party Ctee., 8A:17⁽¹⁾; ACCESS, 12A:6; Press Gallery, 14A:13; CAUT, 16A:31; C.L.C., 18A:23). The proposals will be briefly examined in the numerical order they are put forward in the Green Paper in light of specific suggestions made by witnesses appearing before the Committee on the Green Paper.

- a. Information the release of which might be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations (Green Paper, Exemption No. 1).

It is generally agreed that some information pertaining to national defence or security should be exempt from the requirement of production (ACCESS, 12A:7; Press Gallery, 14A:13; CAUT, 16A:20-1; Writers, 18A:3; C.B.A., 19A:28; Ont. Press Council, 21:17; National Anti-Poverty Org'n., 21A:3; Sunshine, 23A:10). The problem, however, is to determine how the exemption is to be phrased.

(1) This reference is to the Appendix of Issue 8 of the Committee proceedings at p. 17.

The wording of the proposed exemption in the Green Paper, which is taken verbatim from s. 41(2) of the Federal Court Act, has been criticized as being too broad. One suggestion is that the exemption should refer to national defence rather than national security as the latter term is imprecise (C.B.A., 19A:28). Another suggestion is that if the term "national security" is to be employed, it should be strictly defined; otherwise there will always remain the possibility that the Government can keep information it wishes hidden from scrutiny (Cdn. Ry. Labour Ass'n., 16A:14). It has also been recommended that the test for the exemption should not be whether disclosure "might be injurious to national defence", but rather whether disclosure "could be reasonably expected to cause damage to the national defence..." (C.B.A., 19A:28).

With regard to documents which might affect federal-provincial relations, the view has been expressed that there should not be a specific exemption for such documents as this would leave a considerable amount of information restricted. An exemption worded in this form would potentially embrace almost every governmental subject. It is felt that other exemptions should provide adequate protection for sensitive federal-provincial relations, many of which would fall under the exemption pertaining to information the release of which would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada (All Party Ctee., 8A:8; C.B.A., 19A:28).

One group has recommended that information bearing on federal-provincial relations should only be exempted if publication would do serious harm to the conduct of federal-provincial affairs in Canada (Press Gallery, 14A:4).

Finally, another suggestion is that only the non-factual portions of documents pertaining to federal-provincial relations should be exempted (ACCESS, 12:23; CAUT, 16A:20-21).

- b. Information the release of which might disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada (Green Paper, Exemption No. 2).

The Green Paper states that the purpose of the above proposed exemption, taken verbatim from s. 41(2) of the Federal Court Act, is to protect the confidentiality necessary to Cabinet decision-making, the process whereby Ministers undertake collective responsibility for Government measures. It extends to any document which might reveal Cabinet deliberations, including not only papers formally and specifically related to the proceedings of Cabinet, but also documents that disclose the views of Ministers on matters before Cabinet. It does not, however, cover all information and analysis presented to Ministers to aid in collective decision-making. While it would, for instance, cover recommendations presented to Ministers to aid in collective decision-making, it would not, however, cover background information and research.

A number of groups appearing before the Committee have expressed the need for an exemption to ensure the confidentiality of Cabinet discussions (C.M.A., 10:8; ACCESS, 12A:7; Press Gallery, 14A:13; Cdn. Ry. Labour Ass'n., 16A:14; CAUT 16A:20; Writers, 18A:3; C.B.A., 19A:26; Ont. Press Council, 21:17; Sunshine, 23A:10). Nevertheless,

the suggestion has several times been made that while secrecy can be justified to protect the confidentiality of the advice, opinions or forecasts in Cabinet documents, the factual portions of such documents should be disclosed (ACCESS, 12A:7; CAUT, 16A:20; Ont. Press Council, 21:18).

Another suggestion is that the relevant exemption be strictly limited to documents prepared expressly in connection with the deliberations or decisions of the Cabinet or of a Cabinet committee, but should not include submissions prepared by officials of a Department even if intended for consideration by Cabinet, unless the responsible Minister was himself involved in such preparation. Documents prepared by such officials could, however, be exempted if they qualified under the exemption pertaining to policy advice (C.B.A., 19A:26).

One group, while of the view that the deliberations of Cabinet and its Committees should remain confidential, feels that public service advice or opinion should only be exempt from public disclosure when it serves Cabinet or a Minister in making a decision upon governmental or departmental policy, or as may be required by the statute (e.g. a tariff change or approval of a foreign takeover). They are of the opinion that all other information, whether it be advice, opinion or analysis of fact, should be subject to disclosure (C.M.A., 10:6).

- c. Information obtained or prepared by any investigative Government body and pertaining to national security, investigations relating to the detection or suppression of crime generally or investigations relating to the administration or enforcement of any Act of Parliament (Green Paper, Exemption No. 3).

The above exemption, as proposed in the Green Paper, provides broad-ranging protection for federal investigative activities in relation to security and law enforcement matters, similar to that found in s. 54 of the Canadian Human Rights Act.

A number of witnesses appearing before the Committee have agreed with the need for an exemption for law enforcement and current investigatory documents (ACCESS, 12A:7; CAUT, 16A:20-1; Writers, 18A:3; C.B.A., 19A:29, Sunshine, 23A:10). However, the clause set out in the Green Paper has been criticized as being much too broad. It is felt it could be interpreted very nebulously and could be read so as to bar access to practically every piece of information in the Government's hands (ACCESS, 12:22; Cdn. Fed. Agr., 14A:7; C.B.A., 19A:29).

One suggestion in drafting the exemption is to follow the approach of the minority report to the Royal Commission on Australian Government Administration (Canberra, 1976) in which the exemption is set out at p. 45 as follows:

"(1) An agency may refuse to disclose a document the disclosure of which could have a substantial adverse impact on enforcement of the law, but only to the extent that disclosure could be reasonably expected to:

- (a) interfere with an enforcement proceeding;
 - (b) interfere with an investigation undertaken with a view to an enforcement proceeding or from which an enforcement proceeding might be reasonably expected to eventuate;
 - (c) reveal investigative techniques and procedures currently in use or likely to be used;
 - (d) disclose the identity of a confidential source of information, or disclose information furnished only by that confidential source;
 - (e) endanger the life or physical safety of a law enforcement officer;
 - (f) deprive a person of a fair trial; or
 - (g) constitute an unwarranted invasion of privacy.
- (2) Sub-section (1) shall be read, so far as possible, so as not to include a document of the following, or of a similar nature, namely:
- (a) a document revealing that the scope of any law enforcement investigation has exceeded the limits imposed by law;
 - (b) a document revealing the use of illegal law enforcement techniques or procedures;
 - (c) a document containing any general outline of the structure and programs of a law enforcement agency;
 - (d) a report on the degree of success achieved in a law enforcement program or programs, including statistical analysis;
 - (e) a report prepared in the course of routine law enforcement inspections or investigations by an agency which has the function of enforcing and regulating compliance with a particular law other than the criminal law; and
 - (f) a report on a law enforcement investigation, where the substance of the report has been disclosed to the person who, or the body which, was the subject of the investigation."

(C.B.A., 19A:29).

- d. Information the release of which might disclose personal information as defined in Part IV of the Canadian Human Rights Act or threaten the safety of any individual or disclose correspondence between a member of the public and an M.P. or the Government (Green Paper, Exemption No. 4).

A number of groups have expressed the need for an exemption for personal information concerning individuals falling within the scope of Part IV of the Canadian Human Rights Act⁽¹⁾ (C.M.A., 10:6-7; ACCESS, 12A:7; Cdn. Ry. Labour Ass'n., 16A:14; Nat. Anti-Poverty Org'n., 21A:3; Sunshine, 23A:10).

One group favours the approach taken by the U.S. legislation, i.e., exempting documents the disclosure of which would constitute an unwarranted invasion of personal privacy. It suggests that the legislation make it clear that a balancing test is to be used in respect of such documents. The right of privacy of affected individuals should be balanced against the right of the public to be informed (C.B.A., 19A:29).

It has also been suggested that the same protection afforded personal information given in confidence to the Government should be given to information supplied by corporations. It has

(1) Part IV of the Canadian Human Rights Act generally provides for the examination by an individual of information about him that is held in a federal information bank. These banks must be identified so that the individual has access to such information and an opportunity to petition the Governor General in Council to correct any inaccurate facts.

therefore been recommended that an exemption and procedures analogous to that provided for personal information under s. 52(2) of the Canadian Human Rights Act⁽¹⁾ be adopted to provide for the confidentiality of corporate information (C.M.A., 10:6-7).

The view has been expressed that the relevant exemption should not automatically extend to all correspondence between a member of the public and an M.P. or the Government as such a restriction is surely unnecessary (All Party Ctee., 8A:18). A suggestion is that it might be possible to draft an exemption permitting correspondence to be disclosed where the identity of the constituent is adequately protected, and provided it does not fall within one of the other exemptions (C.B.A., 19A:29).

- e. Information the release of which might impede the functioning of, or the examination of a case or issue before a Court of law, a Quasi-Judicial Board, Commission or other Tribunal, or any inquiry established under the Inquiries Act (Green Paper, Exemption No. 5).

No specific comments have been made pertaining to the above proposed exemption in the Green Paper.

(1) S. 52(2) of the Canadian Human Rights Act provides as follows:

Every individual is entitled to be consulted and must consent before personal information concerning that individual that was provided by that individual to a government institution for a particular purpose is used or made available for use for any non-derivative use for an administrative purpose unless the use of that information for that non-derivative use is authorized by or pursuant to law.

- f. Information the release of which might disclose legal opinions or advice provided to a Government institution or privileged communications between lawyer and client in a matter of Government business (Green Paper, Exemption No. 6).

Few witnesses appearing before the Committee have suggested a specific exemption for legal opinions or advice provided for the use of the Government.

However, one group has commented that the relevant exemption for legal opinions proposed in the Green Paper should be subject to the exception of the overriding public interest, i.e. "... except where an overriding public interest would be served by release" (Ont. Press Council, 21:18).

Another suggestion is that legal opinions prepared for the Government should be made available to the public once the case has been decided (Sunshine, 23A:10).

- g. Information the release of which might disclose financial or commercial information which: (1) would jeopardize the position of a Government institution in relation to contractual or other negotiations or the position of any other party to such negotiations, or (2) would result in significant and undue financial loss or gain by a person, group, organization or Government institution, or (3) would affect adversely a person, group, organization or Government institution in regard to its competitive position (Green Paper, Exemption No. 7).

According to the Green Paper, the above category is intended to cover not only Government plans, access to which might give rise to speculation, but also proprietary and technical information provided to the Government and not protected by statute, access to which would cause damage to private interests greater than the public interest served by its disclosure.

A number of groups appearing before the Committee have expressed the need for an exemption for trade secrets or other commercial or financial information relating to commercial or financial enterprises (C.M.A., 10:6-7; ACCESS, 12A:7; CAUT, 16A:20; C.B.A., 19A:29-30; Sunshine, 23A:10).

One group of the view that corporate proprietary information and trade secrets should be protected feels that the proposed exemption in the Green Paper is not clear enough on this point. It suggests

that any information voluntarily given by corporations in confidence to the Government should only be publicly released with the consent of the corporation. This would not prevent the release of information if it were aggregated so that the identity of the individual corporation were not disclosed and could not be ascertained. Nor would it affect corporate information already required to be disclosed under various statutes (C.M.A., 10:7). However, another group considers this overly broad, and would prefer to see the exemption pertaining to commercial or financial information extended only to situations where disclosure would give rise to a justifiable fear that information of that type would no longer be supplied to the Government Agency or Department and it is in the public interest that information of that type continue to be supplied (C.B.A., 19A:29-30).

It has also been suggested that the exemption should be drafted so as to make it clear that statistical aggregates may be disclosed, and reports on industries where there is a clear public interest that supersedes the private interest, i.e. illegal practices, environmental reports, etc. (C.B.A., 19A:30).

- h. Information the release of which might disclose the internal deliberative and policy-making processes of Federal Government Departments or Agencies (Green Paper, Exemption No. 8).

According to the Green Paper the purpose of the above exemption is to preserve the frankness of communications between Ministers, between Ministers and their Departments and within and between Departments

in the formation of policy and the development of decisions. It is felt that this type of exemption is a basic prerequisite for effective governing in any democratic jurisdiction. The Green Paper concedes that this is "the most problematic exemption". It will no doubt give rise to much discussion and will in practice involve the most continual exercise of judgment.

Several groups are of the opinion that the legislation should exempt material contained in internal working documents and memoranda other than the factual portions thereof, which they feel should be made available (ACCESS, 12A:7; CAUT, 16A:20-1).

One group feels that the approach suggested at p. 43 of the minority report to the Royal Commission on Australian Government Administration (Canberra, 1976) represents the best solution to the drafting of the relevant exemption. This approach begins by defining the exemption relatively widely as follows: "a document which has been prepared by an officer of an agency and which contains an opinion, advice or a recommendation of an officer submitted to an agency for consideration in the performance of any function leading to the making of a decision or the formulation of a policy". The definition is followed by a detailed list of documents which an Agency or Department may not refuse to disclose under the exemption "unless conditions exist at that time under which the making of a decision or the implementation of a policy would be unreasonably impeded by disclosure of that document". Included within the list are: documents containing mainly factual material, statistical surveys, consumer test reports, feasibility studies,

reports from outside advisory bodies, task force reports, cabinet submissions (other than a budgetary proposal) prepared within an Agency or Department, guides to the internal law, policy or guidelines used by an Agency or Department in exercising discretionary powers, and the reasons given for the exercise of a statutory discretion (C.B.A., 19A:27).

- i. Information the release of which might be prohibited by any federal enactment (Green Paper, Exemption No. 9).

A number of groups appearing before the Committee have expressed the need for an exemption for documents prohibited from disclosure by statute (C.M.A., 10:6-7; ACCESS, 12A:7; CAUT, 16A:20; C.B.A., 19A:30). However, such statutes should be carefully reviewed and any provisions respecting confidentiality amended so as to conform with the basic principles established in the Freedom of Information legislation (C.B.A., 19A:30).

Exemptions: Compulsory or Permissive?

The Green Paper proposes that a general clause follow the exemptions to the effect that notwithstanding the exemptions, a Minister may order the release of information where in his opinion it is in the public interest to do so. A similar recommendation has been made to the Committee (CAUT, 16A:22).

Declassification of Documents

As pointed out in the Green Paper, the classification system is an instrument which exists to control and to specify how certain Government documents should be marked and handled to prevent their inappropriate release. However, Freedom of Information legislation implies, not a classification system, but a declassification system.

Several witnesses who have appeared before the Committee are of the opinion that the present "Thirty Year Rule" for the declassification and release of Federal Government documents is too long and should be shortened (ACCESS, 12A:8; CAUT, 16A:23; Writers, 18A:9; C.B.A., 19A:25-9).

One suggestion is that declassification and release of documents falling within exempt categories under a Freedom of Information Act be automatic after ten years. However, the ten year declassification rule would not be permitted to abrogate the personal privacy of a living person by, for instance, revealing income tax records. In addition, it is felt that declassification of internal working papers and memoranda should take place automatically after eight years except where their release would injure national defence, foreign relations, law enforcement or the personal privacy of private individuals, in which case declassification should take place after ten years (CAUT, 16A:43).

Another suggestion is that Government documents covered by any of the exemptions in a Freedom of Information Act should be declassified ten years after their origination unless the responsible

Minister authorizes earlier release. The documents could be classified for a period longer than ten years upon ministerial fiat, to a maximum of twenty years. This extension beyond the ten year period would be subject to judicial review and therefore the Minister would have to give reasons simultaneously with the issue of the fiat (Writers, 18A:9).

MEANS OF ACQUIRING INFORMATION

a. Access to Information

With regard to the question as to who should be entitled to information held by Federal Government Agencies and Departments, the Green Paper suggests that the legislation apply to some such description as "... Canadian citizens or individuals lawfully admitted to Canada for permanent residence and corporations incorporated under the laws of Canada or a province...." A similar recommendation has been made to the Committee. In addition it is felt that the individual or organization should not be obliged to establish a "special interest" in the matter under consideration over and above that of the general public before being able to obtain the documentation in question (CAUT, 16A:29). Another suggestion has been to add to the list of persons entitled to obtain information under the Act any person, including a corporate person, in litigation in Canada or otherwise affected in their affairs in Canada (C.M.A., 10:23).

b. Access Officer

It has been suggested that the legislation contain a provision requiring Federal Government Agencies and Departments to designate an officer to handle Freedom of Information requests (C.B.A., 19A:23).

c. Burden of Proof

A number of witnesses appearing before the Committee have expressed the need for placing the burden of showing that a document is exempt under the legislation on the Agency or Department refusing access. The Government, after all, is in possession of the document; the citizen is not. Therefore, the onus should be on the Government to prove that a document should not be released, not upon the citizen to prove that it should (ACCESS, 12A:7; Cdn. Fed. Agr., 14A:4; CAUT, 16A:23; Writers, 18A:2; C.B.A., 19A:24; Sunshine, 23A:8).

d. Denials to Requests

It has been suggested that the legislation require that denials to requests for information be accompanied with reasons for the denial with appropriate references to the statutory exemption involved (C.B.A., 19A:24).

e. Index System

A number of groups appearing before the Committee have suggested that in order for a Freedom of Information law to be effective, there must be a statutory requirement for Government Agencies and Departments to compile, publish, and regularly update a list of all documents and other forms of information, including exempted information, in their possession. A description of each document or other form of information might also be incorporated so that the information is readily identifiable to persons wishing to make inquiries. Without a regularly updated index system, the public has no way of knowing what information the Government has available and where to look for it (Press Gallery, 14A:11; CAUT, 16A:22; C.L.C., 18A:21; C.B.A., 19A:31; Ont. Press Council, 21:20; Sunshine, 23A:8).

f. Fees

A number of witnesses appearing before the Committee have recommended that an applicant seeking information be charged a reasonable fee for the search for and duplication of the document requested (ACCESS, 12A:6; CAUT, 16A:23; C.L.C., 18A:21; C.B.A., 19A:20; Ont. Press Council, 21:21). Nevertheless, several groups in favour of charging applicants for the costs incurred in the search for and duplication of documents requested are also in favour of a waiver of fees where it is "in the public interest" to do so (CAUT, 16A:23; C.B.A., 19A:20; Ont. Press Council, 21:21). A waiver of fees under a prescribed figure has also

been suggested (C.B.A., 19A:20). In addition, it has been recommended that charges for copying and searches should be uniform in all Government Agencies and Departments (CAUT, 16A:23) and that the question of reasonableness of fees should be reviewable (CAUT, 16A:24; C.B.A., 19A:20).

Another suggestion is that the fees to be charged for information provided should be solely the reproduction costs in order that all people across the country be placed on an equal footing (C.M.A., 10:23-24). Charges for supplying information should, if possible, be consistent throughout Government Agencies and Departments and should be low, so as to be within the means of the ordinary citizen (Sunshine, 23A:9).

The Green Paper suggests that review costs (i.e. the costs incurred in reviewing the documents to determine whether they qualify as exempt under the statute) should not be chargeable to the applicant as such charges could become a de facto means of frustrating release owing to the large element of discretion involved in review and the calculation of charges thereto. Similarly, several witnesses have recommended that review costs be borne by the Government (CAUT, 16A:45; C.L.C., 18A:21; C.B.A., 19A:20).

g. Time Limits

The Canadian Government's Green Paper states that some system of administrative deadlines is necessary for a Freedom of Information statute; otherwise the intent of the statute could be negated.

One suggestion is that there be a limit of twenty working days for the production of documents with provision for a ten-day extension for requests of an unusual nature. Requests of an unusual nature would be defined as those requiring the collection of data from diverse sources within the Department, or requiring the compilation and examination of voluminous amounts of separate records, or requiring consultation with another Department having a substantial interest in the status of the information requested, or requiring the production of the data in a form different from the form in which it is actually stored (CAUT, 16A:23).

Another suggestion is that an appropriate time period during which an initial decision would have to be made as to whether or not to release material relevant to an application would be ten working days (C.L.C., 18A:21; National Anti-Poverty Org'n., 21A:3).

A number of other groups have also suggested that the legislation set out specific time limits within which the decisions concerning access are made, communicated and implemented. Appeals should also take place within a stringent time frame (Writers, 18A:9; Sunshine, 23A:8).

h. Segregability of Documents

It has been recommended that the legislation provide for the releasing of non-exempt portions of partially exempt documents (CAUT, 16A:22; Ont. Press Council, 21:20; Sunshine, 23A:9). Another suggestion is that non-exempt portions of partially exempt documents should be required to be made available unless the non-exempt portions cannot practicably be separated from the exempt portions, or the exempt portions cannot practically be deleted (C.B.A., 19A:25).

REVIEW PROCESS

A particular area of concern is the type of appeal procedure that would be available under the legislation to an applicant who complains he has improperly been denied access to information he has requested. At the first instance, the responsible Minister or his official would make the determination as to whether or not a document falls within the list of exemptions and hence would not be disclosed. But who then would review his judgment?

The Green Paper suggests five options for review:

- 1) scrutiny by Parliament in the ways which are currently available;
- 2) an Information Auditor with the power to examine the documents and make an annual report;
- 3) an Information Commissioner with the right to examine documents and to issue advisory reports;
- 4) an Information Commissioner with the power to order release; and
- 5) independent judicial review with the power to order release.

However, the Green Paper criticizes the last two options as being "contrary to the basic principle of ministerial responsibility".

Most of the groups appearing before the Committee on the subject matter of the Green Paper have expressed the need for ultimate judicial review with the power to examine documents in camera and order their release. Contrary to the assertions in the Green Paper, it is felt it is not the proper role of a Minister to make the final decision as to whether or not the information requested is covered by one of the exemptions (C.L.C., 8A:22; All Party Ctee., 8A:13; C.M.A., 10:7; ACCESS, 12:13; CAUT, 16A:24; Cdn. Ry. Labour Ass'n., 16A:15; Writers, 18A:18; C.B.A., 19A:24; Sunshine, 23A:8).

One group, however, while agreeing with the need for judicial review, would nevertheless provide that an order of the Court to provide access to a document could be overridden by the Prime Minister but only on his personal signed order. They think it not impossible that if the Courts were to have the final responsibility as suggested by most of the groups, such a decision might be inimical to the public interest in that, rather than being the independent protector of the public's right to access, Courts would be forced to become something of an arm of Government in this respect, by the very fact of their final decision making role (Cdn. Fed. Agr., 14A:3).

In a study entitled "Freedom of Information in Canada, Will the Doors Stay Shut?", prepared for the C.B.A. as a response to the Federal Government's Green Paper, Prof. Murray Rankin has concluded that "no constitutional, legal, or practical impediment stands in the way of judicial involvement in the adjudication of freedom of information questions", and that the defence of ministerial responsibility is a time-worn dogma that collapses upon an examination of English and Canadian constitutional precedents. His study concludes that to hand the final decision on disclosure of information to the unreviewable discretion of a Minister "who is hardly a disinterested party" would make a sham of any system of access to Government information (19A:17). Several of the groups appearing before the Committee have expressed their agreement with these conclusions.

It has been suggested that in order for the FOI Act to be effective and credible, the appeal mechanism should have four

essential features: it must be independent, speedy, inexpensive and accessible (CAUT, 16A:47). To meet the argument that judicial review may prove to be too costly and too time-consuming, it has been recommended that a review tribunal be convened from a special panel of judges from the Federal Court to hear FOI cases. An independent tribunal made up of Federal Court judges would constitute a High Court so there would not be a lengthy and costly process of appeal. The Federal Court could sit in various parts of Canada to hear cases. This would bring the entire process closer to the people (All Party Ctee., 8A:15; see also: Writers, 18A:8; CAUT, 16A:24; C.B.A., 19A:24-5).

Several of the groups which suggested that the ultimate power to decide should reside in the Courts are also in favour of the appointment of an "Information Commissioner" to assist in and make recommendations upon the settlement of any dispute (C.M.A., 10:13; ACCESS, 12A:5; Cdn. Fed. Agr., 14A:7; C.L.C., 18A:22). Thus, there would be a two-tier review mechanism. The first level would be an Information Commissioner who would try to resolve disputes arising from any claimed exemption. The legislation could provide that the Commissioner would report to Parliament. While the Commissioner would not have the power to overrule a Department's decision that a document was secret, he could make a finding on the case which would be available to the applicant, the Department and Minister involved, and the second level of appeal, i.e. the Court review. The Commissioner's recommendations should be given considerable weight by Ministers and Departments. Hopefully, most disputes could be resolved at this level (Cdn. Fed. Agr., 14A:7; C.L.C., 18A:22-3).

Other groups have suggested other alternatives. One group favouring ultimate judicial review recommends that an applicant be required to seek internal review within the Department before appealing to the Federal Court. However, a direct appeal to the Court would be allowed if a) the Department failed to respond within the requisite time period, b) the Department stated that the document does not exist or cannot be found, or c) the Department has insisted on compliance with the procedural rules and the applicant contends they are inapplicable or should be waived. A further appeal would lie from a decision of the Court on a question of law or jurisdiction but not from a finding of fact as to whether ascertainable harm was likely to result from disclosure (C.B.A., 19A:24).

Another group suggests allowing the applicant who has been refused access by a Department the right to appeal to the appropriate Minister prior to appealing to the Court. The Minister would have the right to override the exemptions if he felt it were in the public interest. The Minister, in issuing his decision concerning access, would be required to certify that he had reviewed the material and it was covered by a named exemption, and to state the reason the material was covered by the exemption (Writers, 18A:8).

Two groups not in favour of ultimate recourse to the Courts recommend the appointment of an Information Commissioner with the power to review ministerial decisions but no power to overturn them (Press Gallery, 14A:19; Ont. Press Council, 21:18). The legislation could provide that whenever the Information Commissioner is unable to arrive at a settlement with the Minister over the release of information,

he would report to a special Committee of Parliament meeting in camera. The Committee would report to the Commons, providing an opinion on which a debate and vote could be held in the Commons. It is felt that such a procedure would strengthen Parliament and would be faster and cheaper than an appeal to a Court. Although in the final analysis, the Minister would probably command a majority in the House to uphold his position, nevertheless it is felt that the prospect of having to defy first the Commissioner and then a special Committee, with all the attendant publicity, would deter Ministers from lightly classifying doubtful information as secret, or willfully misclassifying information in the hope of avoiding political embarrassment (Press Gallery, 14A:19).

Finally, one group has recommended the appointment of an Information Commissioner with the ultimate right to reverse a ministerial judgment. The Information Commissioner would be an officer of Parliament and would report directly to Parliament (C.C.S.D., 25A:6).

OFFENCES

Arbitrary Withholding of Information

It has been recommended to the Committee that the legislation provide for the institution of provisions for disciplinary proceedings or sanctions against Government officials who "arbitrarily or capriciously" deny access to information (CAUT, 16A:25; C.B.A., 19A:31; Sunshine, 23A:9). This would act as an incentive to disclose information.

APPENDICE «RSI-22»

RESUME DES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LES TEMOINS
QUI ONT COMPARE DEVANT LE COMITE MIXTE PERMANENT DES
REGLEMENTS ET AUTRES TEXTES REGLEMENTAIRES LORS DE
L'ETUDE DU LIVRE VERT INTITULE
"LEGISLATION SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT"

David Johansen

Service de recherches
Bibliothèque du Parlement
O t t a w a

Le 19 mai 1978

DOCUMENT REDIGE A L'INTENTION DU COMITE MIXTE PERMANENT DES
REGLEMENTS ET AUTRES TEXTES REGLEMENTAIRES

TABLE DES MATIERES
CRITERES D'EXCEPTION*

Page

Documents dont la transmission pourrait

- | | |
|---|----|
| a. causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales..... | 2 |
| b. violer le secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada..... | 4 |
| c. entraîner la divulgation de renseignements recueillis par un organisme d'enquête du gouvernement sur la sécurité nationale, au cours d'enquêtes sur la détection ou la prévention du crime en général ou au cours d'enquêtes sur l'application des lois du Parlement..... | 6 |
| d. entraîner la divulgation de renseignements personnels, selon la définition qu'en donne la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, menacer la sécurité de l'individu ou dévoiler la correspondance entre un membre du public et un député ou le gouvernement..... | 8 |
| e. entraver l'instruction d'une affaire, le fonctionnement d'une cour de justice ou d'un tribunal quasi-judiciaire, notamment un office ou une commission, ou le déroulement d'une enquête instituée en vertu de la Loi sur les enquêtes..... | 10 |
| f. entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale, ou violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratif..... | 10 |
| g. entraîner la divulgation de renseignements d'ordre financier ou commercial qui: (1) compromettrait la situation d'une institution gouvernementale dans une négociation de contrat ou autre, ou la situation de toute autre partie à une telle négociation, ou (2) causerait un préjudice sérieux ou procurerait un avantage indu à une personne, à un groupe, à un organisme ou à une institution gouvernementale, ou (3) compromettrait la position concurrentielle d'une personne, d'un groupe, d'un organisme ou d'une institution gouvernementale..... | 11 |

*tel que proposé dans le Livre vert du gouvernement fédéral intitulé "Législation sur l'accès aux documents du gouvernement".

Page

h. porter préjudice aux processus internes de délibérations et de prises de décision de ministères ou d'organismes du gouvernement fédéral.....	13
i. être interdite par une quelconque loi fédérale.....	15
Les exemptions: obligatoires ou facultatives?.....	15
Déclassification des documents.....	16

MOYENS D'ACCES A L'INFORMATION

a. Accès à l'information.....	17
b. Préposé à l'accès à l'information.....	18
c. Fardeau de la preuve.....	18
d. Refus.....	19
e. Index.....	19
f. Frais.....	20
g. Délais.....	21
h. Documents extractibles.....	22

PROCEDURE D'APPEL

Procédure d'appel.....	22
------------------------	----

INFRACTIONS

Refus arbitraire de produire des documents.....	27
---	----

RESUME DES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LES TEMOINS
QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITE MIXTE PERMANENT DES
REGLEMENTS ET AUTRES TEXTES REGLEMENTAIRES LORS DE
L'ETUDE DU LIVRE VERT INTITULE
"LEGISLATION SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT"

Dans le présent document, on considère, sous diverses rubriques, les propositions formulées par les témoins qui ont comparu devant le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires lors de l'étude du Livre vert intitulé "Législation sur l'accès aux documents du gouvernement". Il faudra en faire le rapprochement avec un autre document rédigé antérieurement à l'intention du Comité et publié dans le fascicule n° 19 des procès-verbaux du Comité (réunion du 4 avril 1978), qui s'intitule "Accès aux documents du gouvernement: étude comparative". On y examine, sous les mêmes rubriques que celles qui sont utilisées dans le présent document, les options proposées dans le Livre vert en regard des mesures législatives envisagées par d'autres gouvernements.

CRITERES D'EXCEPTION

La détermination des documents du gouvernement devant faire l'objet d'une exemption est une question des plus controversées, car il est fort difficile d'établir quels renseignements le gouvernement devrait être dispensé de dévoiler. Les témoins sont d'avis que la liste proposée par le gouvernement fédéral dans son Livre vert est trop générale et laisse trop de libertés au gouvernement (Comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information, 8A:17⁽¹⁾; ACCESS, 12A:6; Tribune de la presse, 14A:13; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:31; Congrès du travail du Canada, 18A:23). Les propositions seront brièvement examinées dans l'ordre où elles sont présentées dans le Livre vert et à la lumière de suggestions précises formulées par les témoins qui ont comparu devant le Comité chargé d'étudier la question.

- a. Information dont la divulgation risquerait de causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales (Livre vert, exemption n° 1).

On s'accorde à reconnaître que certains renseignements concernant la défense ou la sécurité nationale devraient faire l'objet d'une exemption (ACCESS, 12A:7; Tribune de la presse, 14A:13; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:20-1; Writers' Union, 18A:3; Association du Barreau canadien, 19A:28; Conseil de la presse de l'Ontario, 21:17; Organisation nationale d'anti-pauvreté, 21A:3; Sunshine Association, 21A:10). Il reste cependant à s'entendre sur la définition de cette exemption.

(1) Procès-verbaux du Comité, fascicule n° 8, Annexe, page 17.

Le libellé de l'exemption proposée dans le Livre vert, qui est tirée textuellement de l'article 41 (2) de la Loi sur la Cour fédérale, est jugé trop général. On recommande que l'exemption vise la défense nationale plutôt que la sécurité nationale, car cette dernière expression est imprécise (Association du Barreau canadien, 19A:28). Si l'expression "sécurité nationale" est adoptée, qu'elle soit clairement définie, sinon le gouvernement aura toujours la possibilité de garder secrets les renseignements qu'il ne voudra pas révéler (Association des syndicats des cheminots canadiens, 16A:14). De plus, en ce qui concerne les critères d'exemption, la question n'est pas de savoir si la divulgation du document "pourrait causer un préjudice à la défense nationale", mais bien si elle "pourrait raisonnablement être susceptible de nuire à la défense nationale" (Association du Barreau canadien, 19A:28).

Quant aux documents susceptibles de nuire aux relations fédérales-provinciales, on a exprimé l'avis qu'ils ne devraient pas faire l'objet d'une exemption distincte, car il y aurait de cette façon une quantité considérable de renseignements dont la divulgation serait interdite. Une telle exemption risquerait d'englober presque tout sujet gouvernemental. On pense que d'autres exemptions devraient protéger suffisamment les délicates relations fédérales-provinciales, dont beaucoup seraient couvertes par l'exemption concernant les renseignements dont la divulgation constituerait une violation du secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada (Comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information, 8A:8; Association du Barreau canadien, 19A:28)

Un groupe a recommandé que les renseignements portant sur les relations fédérales-provinciales ne fassent l'objet d'une exemption que dans les cas où leur publication nuirait considérablement à la conduite des affaires fédérales-provinciales au Canada (Tribune de la presse, 14A:4).

Enfin, les témoins ont également proposé pour les documents concernant les relations fédérales-provinciales, que seules les parties ne présentant pas de faits fassent l'objet d'une exemption (ACCESS 12:23; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:20-21).

- b. Information dont la divulgation pourrait violer le secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada (Livre vert, exemption n^o 2).

Le Livre vert précise que l'exemption ci-dessus, tirée textuellement de l'article 41 (2) de la Loi sur la Cour fédérale, a pour objet de protéger le secret nécessaire au libre fonctionnement du processus décisionnel du Cabinet, processus par lequel les ministres assument collectivement la responsabilité des mesures adoptées par le gouvernement. L'exemption touche tous les documents concernant les délibérations du Cabinet, non seulement ceux qui sont reliées officiellement et formellement aux délibérations du Cabinet, mais également ceux qui font état des opinions exprimées par des ministres sur des questions soumises à l'examen du Cabinet. Le Livre vert ne soustrait toutefois pas à la divulgation toutes les informations et les études soumises aux ministres en vue d'aider le Cabinet à prendre des décisions. L'exemption proposée comprend les recommandations faites aux ministres pour faciliter le fonctionnement du processus décisionnel, mais non la documentation fournie à cette fin.

Un certain nombre de témoins estiment nécessaire une exemption garantissant la préservation du caractère secret des délibérations du Cabinet (Association des manufacturiers canadiens, 10:8; ACCESS, 12A:7; Tribune de la presse, 14A:13; Association des syndicats de cheminots canadiens, 16A:14; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:20; Writers' Union, 18A:3; Association du Barreau canadien, 19A:26; Conseil de la presse de l'Ontario 21:17; Sunshine Association, 23A:10). Tout en reconnaissant que le caractère confidentiel des conseils, opinions et prévisions contenus dans les documents du Cabinet puisse justifier le secret, on a suggéré à maintes reprises que les parties de ces documents qui présentent des faits devraient, elles, être divulguées (ACCESS, 12A:7; Association canadiennes des professeurs d'université, 16A:20, Conseil de la presse de l'Ontario; 21:18).

On a également suggéré que cette exemption devrait se limiter strictement aux documents ayant un rapport direct avec les délibérations ou les décisions du Cabinet ou d'un comité du Cabinet, mais ne devrait pas s'étendre aux exposés rédigés par des fonctionnaires d'un ministère, même s'ils sont destinés à être étudiés par le Cabinet, à moins que le ministre responsable n'ait lui-même participé à cette rédaction. Ces exposés pourraient toutefois être soustraits à la divulgation s'ils répondent à la définition de l'exemption concernant l'avis en matière de politique (Association du Barreau canadien, 19A:146).

Tout en étant d'avis que les délibérations du Cabinet et de ses comités devraient demeurer secrètes, un groupe pense que les conseils ou les opinions des fonctionnaires ne devraient être exemptés de la divulgation que si le Cabinet ou un ministre s'en servent pour prendre une décision en matière de politique gouvernementale ou ministérielle, ou si un texte

réglementaire ou statutaire l'exige (par exemple une modification tarifaire ou l'autorisation d'une mainmise étrangère). Selon ce groupe, tous les autres renseignements, que ce soient des conseils, des opinions ou des analyses de faits, devraient être divulgués (Association des manufacturiers canadiens, 10:6).

c. Renseignements recueillis par un organisme d'enquête du gouvernement sur la sécurité nationale, au cours d'enquêtes sur la détection ou la prévention du crime en général ou au cours d'enquêtes sur l'application des lois du Parlement (Livre vert, exemption n° 3).

Cette exemption proposée dans le Livre vert assure aux travaux d'investigation du gouvernement fédéral reliés à la sécurité et à l'application des lois une protection étendue semblable à celle que prévoit l'article 54 de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Un certain nombre des témoins comparaissant devant le Comité ont reconnu la nécessité d'établir une exemption pour les documents concernant l'application des lois et les dossiers d'enquête courants (ACCESS 12A:7; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:20-1; Writers' Union, 18A:3; Association du Barreau canadien, 19A:29; Sunshine Association, 23A:10). Par ailleurs, on a jugé trop générale la disposition du Livre vert. Elle pourrait être interprétée de façon très vague et de manière à interdire l'accès à presque tous les renseignements que possède le gouvernement (ACCESS, 12:22; Fédération canadienne de l'agriculture, 14A:7; Association du Barreau canadien, 19A:29).

On a proposé de rédiger l'exemption en s'inspirant du rapport minoritaire présenté à la Commission royale d'enquête sur l'administration

du gouvernement australien (Canberra, 1976), où l'exemption est énoncée avec précision à la page 45:

"(1) Un organisme peut refuser de produire un document dont la divulgation pourrait nuire considérablement à l'application de la loi, mais seulement s'il y a raisonnablement lieu de croire que l'accès à ce document pourrait:

- (a) gêner l'application de la loi;
- (b) gêner une enquête pouvant conduire à une procédure judiciaire;
- (c) révéler des techniques et des procédés d'enquêtes en usage ou susceptibles de le devenir;
- (d) permettre d'identifier une source d'information confidentielle ou faire connaître les renseignements provenant de cette source;
- (e) mettre en danger la vie ou la sécurité physique d'un agent chargé de l'application de la loi;
- (f) priver une personne de son droit à un procès équitable; ou
- (g) constituer une intrusion injustifiée dans la vie privée.

(2) Le paragraphe (1) doit, dans la mesure du possible, être interprété comme ne comprenant pas les documents entrant dans les catégories suivantes ou dans des catégories de nature semblable:

- (a) un document révélant que la portée d'une enquête concernant l'application d'une loi a dépassé les limites imposées par la loi;
- (b) un document révélant l'utilisation de techniques ou de procédures illégales pour appliquer la loi;
- (c) un document contenant un exposé général de la structure et des programmes d'un organisme chargé de l'application de la loi;

- (d) un rapport d'évaluation d'un ou de plusieurs programmes d'application de la loi, y compris une analyse statistique;
- (e) un rapport dressé au cours d'inspections ou d'enquêtes courantes effectuées par un organisme chargé d'appliquer une loi et d'en réglementer l'observation, pourvu que cette loi ne fasse pas partie du droit criminel; et
- (f) un rapport sur une enquête concernant l'application de la loi, si son contenu a été révélé à la personne ou à l'organisme qui a fait l'objet de l'enquête."

(Association du Barreau canadien, 19A:29)

- d. Information dont la transmission pourrait entraîner la divulgation de renseignements personnels, selon la définition qu'en donne la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, menacer la sécurité de l'individu ou dévoiler la correspondance entre un membre du public et un député ou le gouvernement (Livre vert, exemption n^o 4)

Un certain nombre de groupes ont souligné la nécessité d'exempter de la divulgation les renseignements personnels répondant à la définition qu'en donne la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne⁽¹⁾ (Association des manufacturiers canadiens, 10:6-7; ACCESS, 12A:7; Association des syndicats des cheminots canadiens, 16A:14; Organisation nationale d'anti-pauvreté, 21A:3; Sunshine Association, 23A:10).

(1) La Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne prévoit de façon générale qu'un particulier a le droit de prendre connaissance des renseignements le concernant qui sont versés dans une banque fédérale de données. Ces banques doivent être identifiées, pour que l'individu concerné ait accès aux renseignements qu'elles contiennent à son sujet et qu'il ait la possibilité de demander au gouverneur général en conseil de faire corriger tout renseignement inexact qu'elles contiendraient.

L'un des groupes s'est montré particulièrement favorable à la formule américaine, qui soustrait à la divulgation les documents dont la publication constituerait une intrusion nettement injustifiée dans la vie privée. Selon ce groupe, la loi devrait préciser clairement qu'il faudra, pour de tels documents, évaluer les intérêts en cause, autrement dit déterminer si le droit des personnes concernées à leur vie privée devrait l'emporter sur le droit du public à l'information (Association du Barreau canadien, 19A:29).

On a également suggéré que la protection accordée aux renseignements personnels fournis à titre confidentiel au gouvernement soit aussi accordée aux renseignements fournis par les sociétés. On a donc recommandé l'adoption d'une exemption et de procédures analogues à celles qui sont prévues pour les renseignements personnels en vertu du paragraphe 52(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne⁽¹⁾ afin de préserver le caractère confidentiel de l'information fournie par des entreprises (Association des manufacturiers canadiens, 10:6-7).

On a également exprimé l'avis que l'exemption ne devrait pas automatiquement s'appliquer à toute la correspondance entre un membre du public et un député ou le gouvernement parce qu'une telle limitation est sans aucun doute inutile (Comité non partisan sur la liberté d'accès

(1) L'article 52(2) de la Loi canadienne sur les droits de la personne stipule que:

L'utilisation non permise en droit, à des fins administratives non connexes, des renseignements personnels qu'un individu a fourni à une institution gouvernementale dans un but précis doit être autorisée par celui-ci, après consultation préalable.

à l'information, 8A:18). On a suggéré qu'il serait peut-être possible de formuler une exemption qui permettrait de divulguer la correspondance de ce genre lorsque l'identité du commettant est convenablement protégée, à condition que le document en question n'entre pas dans une catégorie visée par une autre exemption (Association du Barreau canadien, 19A:29).

- e. Information dont la divulgation pourrait entraver l'instruction d'une affaire, le fonctionnement d'une cour de justice ou d'un tribunal quasi-judiciaire, notamment un office ou une commission ou le déroulement d'une enquête instituée en vertu de la Loi sur les enquêtes (Livre vert, exemption n° 5).

Le Livre vert ne contient aucune observation particulière au sujet de cette exemption.

- f. Information dont la transmission pourrait entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale, ou violer le secret professionnel existant entre un avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratif (Livre vert, exemption n° 6).

Quelques témoins ont proposé l'exemption des opinions juridiques données à l'intention du gouvernement.

Un groupe a cependant exprimé l'avis que l'exemption des opinions juridiques proposée dans le Livre vert devrait être subordonnée à l'exception concernant la prépondérance de l'intérêt public, c'est-à-dire qu'elle ne devrait pas s'appliquer si "... la divulgation (des documents en question) sert un intérêt public primordial" (Conseil de la presse de l'Ontario, 21:17).

On a également proposé que les opinions juridiques données au gouvernement soient accessibles au public une fois la décision rendue (Sunshine Association, 23A:33).

g. Information dont la transmission pourrait entraîner la divulgation de renseignements d'ordre financier ou commercial qui: 1) compromettrait la situation d'une institution gouvernementale dans une négociation de contrat ou autre ou la situation de toute autre partie à une telle négociation, ou 2) causerait un préjudice sérieux ou procurerait un avantage indu à une personne, à un groupe, à un organisme ou à une institution gouvernementale, ou 3) compromettrait la position concurrentielle d'une personne, d'un groupe, d'un organisme ou d'une institution gouvernementale (Livre vert, exemption n° 7).

Selon le Livre vert, cette exemption vise à protéger non seulement les projets du gouvernement qui, s'ils étaient dévoilés, pourraient donner lieu à de la spéculation, mais aussi les données techniques et les secrets industriels fournis au gouvernement qu'aucune

loi ne protège et dont la communication serait plus préjudiciable aux intérêts privés en cause qu'elle ne serait utile à l'intérêt public.

Un certain nombre de groupes comparaissant devant le Comité ont jugé nécessaire l'établissement d'une exemption pour les secrets industriels ou autres renseignements commerciaux ou financiers relatifs aux entreprises commerciales ou financières (Association des manufacturiers canadiens, 10:6-7; ACCESS, 12A:16; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:20; Association du Barreau canadien, 19A:20-30; Sunshine Association, 23A:10).

L'un des groupes qui jugent essentielle la protection des secrets industriels ou autres renseignements commerciaux estime que l'exemption proposée dans le Livre vert n'est pas suffisamment claire sur ce point. Il suggère que les renseignements fournis volontairement au gouvernement à titre confidentiel par des sociétés ne devraient être rendus publics qu'avec le consentement de celles-ci. Cela n'empêcherait pas la divulgation de renseignements, s'ils étaient réunis de telle sorte que l'identité de la société concernée ne puisse être révélée ou établie. En outre, cela ne pourrait toucher l'information fournie par une société si cette information doit être rendue publique en vertu de diverses lois (Association des manufacturiers canadiens, 10:7). Par ailleurs, un autre groupe considère cette proposition comme trop générale et préférerait qu'une telle exemption ne s'applique qu'aux situations où la divulgation de renseignements ferait, à juste titre, craindre que les sociétés refusent

désormais de révéler d'autres renseignements de ce genre à l'organisme gouvernemental ou au ministère et qu'il y va de l'intérêt public que ces renseignements continuent à leur être communiqués. (Association du Barreau canadien, 19A:149-150).

On a également suggéré que l'exemption devrait être rédigée de façon à préciser que les données statistiques peuvent être divulguées, de même que les rapports sur des industries lorsqu'il est clair que l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé, par exemple, des dénonciations de pratiques illégales, des rapports sur l'environnement, etc. (Association du Barreau canadien, 19A:150).

- h. Information dont la divulgation pourrait porter préjudice aux processus internes de délibérations et de prise de décision de ministères ou d'organismes du gouvernement fédéral (Livre vert, exemption n° 8).

Selon le Livre vert, l'exemption ci-dessus a pour objet de préserver les échanges libres et spontanés entre ministres, entre les ministres et leurs fonctionnaires, entre les fonctionnaires d'un même ministère et entre les ministères dans le contexte du processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions. On estime que c'est une condition sine qua non d'un gouvernement efficace en démocratie. Par ailleurs, le Livre vert reconnaît que cette exemption "est la plus contestable". C'est elle qui suscitera le plus de discussion et son application nécessitera l'exercice d'un bon jugement en toutes circonstances.

Plusieurs groupes sont d'avis qu'il faudrait soustraire à la divulgation les renseignements contenus dans les documents de travail et notes internes, sauf les parties factuelles, qui, elles, devraient, selon eux, être rendues publiques (ACCESS, 12A:16; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:20-1).

Un des groupes est d'avis que la formule proposée à la page 43 du rapport minoritaire présenté à la Commission royale d'enquête sur l'administration du gouvernement australien (Canberra, 1976) constitue la meilleure solution pour la rédaction de l'exemption. Il s'agirait tout d'abord de définir l'exemption de façon assez générale: "un document qui renferme une opinion, un avis ou une recommandation d'un fonctionnaire et qui est présenté à un organisme pour qu'il l'étudie en vue de prendre une décision ou d'élaborer une politique". La définition est suivie d'une liste détaillée des genres de document qu'un organisme ou ministère ne pourrait refuser de divulguer en vertu de cette exemption, "à moins que la situation à ce moment-là soit telle que la divulgation du document empêcherait indûment la prise d'une décision ou la mise en exécution d'une politique". Cette liste comprend notamment des documents essentiellement factuels, des relevés statistiques, des analyses de produits de consommation, des études de faisabilité, des rapports d'organismes consultatifs de l'extérieur, des rapports de groupes de travail, des mémoires au Cabinet (autres que des propositions budgétaires) rédigés au sein d'un organisme ou ministère, des guides relatifs aux lois, à la politique et aux lignes directrices internes dont s'inspire l'organisme ou le ministère

dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires, ainsi que les motifs de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi (Association du Barreau canadien, 19A:147).

- i. Information dont la divulgation pourrait être interdite par une quelconque loi fédérale (Livre vert, exemption n^o 9).

Un certain nombre de groupes comparaissant devant le Comité ont exprimé l'opinion qu'il faut établir une exemption s'appliquant aux documents dont la divulgation est interdite par des lois (Association des manufacturiers canadiens, 10:6-7; ACCESS, 12A:7; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:20; Association du Barreau canadien, 19A:150). Cependant, ces lois devraient être examinées avec soin et toutes les dispositions concernant le caractère confidentiel de l'information devraient être modifiées de manière à être conformes aux principes fondamentaux établis dans la loi sur la liberté de l'information (Association du Barreau canadien, 19A:150).

Les exemptions: obligatoires ou facultatives?

Le Livre vert propose l'adjonction, à la suite des exemptions, d'une disposition générale prévoyant qu'en dépit des exemptions, un ministre peut ordonner la divulgation d'informations lorsque, à son avis, l'intérêt public l'exige. Une recommandation semblable a été présentée au Comité (Association canadienne des professeurs d'université, 16A:22).

Déclassification des documents

Comme l'indique le Livre vert, le système de classification a pour but de contrôler et de déterminer les critères d'attribution des cotes et le mode de traitement des documents du gouvernement ainsi cotés de façon à empêcher leur publication sans raison valable. Toutefois, la loi sur la liberté de l'information prévoit un système non de classification, mais de déclassification.

Plusieurs témoins sont d'avis que la "règle des trente ans" relative à la déclassification et à la publication de documents du gouvernement fédéral est exagérée et que la période de classification devrait être réduite (ACCESS, 12A:8; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:23; Writers Association of Canada et Writers' Union of Canada, 18A:9; Association du Barreau canadien, 19A:25-9).

On a proposé la déclassification et la publication automatiques, après dix ans, des documents soustraits à la divulgation en vertu de la loi sur la liberté de l'information. Toutefois, cette règle ne pourrait pas permettre la violation de la vie privée d'une personne vivante en autorisant, par exemple, la divulgation des dossiers de l'impôt sur le revenu. En outre, on estime que la déclassification des documents de travail, des notes et des mémoires internes devrait se faire automatiquement après huit ans, sauf si leur publication devait nuire à la défense nationale, aux relations extérieures ou à l'application de la loi ou constituer une violation de la vie privée de particuliers, auquel cas la déclassification ne se ferait qu'après dix ans (Association canadienne des professeurs d'université, 16A:43).

On a également suggéré que les documents gouvernementaux couverts par l'une des exemptions prévues dans une loi sur la liberté de l'information devraient être déclassifiés dix ans après leur rédaction, à moins que le ministre responsable n'en autorise la publication plus tôt. Sur ordre du ministre, la période pendant laquelle les documents sont classifiés pourrait être portée à un maximum de vingt ans. Cette prolongation serait soumise à un contrôle judiciaire, de sorte que le ministre serait tenu d'expliquer pourquoi il a donné cet ordre (Periodical Writers' Association of Canada et Writers' Union of Canada, 18A:9).

MOYENS D'ACCES A L'INFORMATION

a. Accès à l'information

En ce qui concerne l'accès à l'information détenue par des organismes et des ministères fédéraux, le Livre vert suggère que la loi devrait s'appliquer aux particuliers et aux personnes morales répondant à une définition du genre de celle-ci: "... citoyens canadiens ou personnes admises légalement au Canada à titre de résidents permanents et sociétés constituées en vertu des lois canadiennes ou provinciales..." Une recommandation semblable a été faite au Comité. En outre, on rejette toute condition obligeant une personne ou un organisme à prouver, pour pouvoir obtenir les documents demandés, qu'ils portent à la question en cause un "intérêt spécial" qui dépasse celui du grand public (Association canadienne des professeurs d'université, 16A:80). On a également proposé

d'ajouter à la liste des personnes pouvant avoir recours à la loi quiconque, y compris les personnes morales ou les sociétés, est en procès au Canada ou dont les affaires au Canada sont touchées d'une façon ou d'une autre (Association des manufacturiers canadiens, 10:23).

b. Préposé à l'accès à l'information

On a suggéré d'insérer dans la loi une disposition obligeant chaque organisme et ministère fédéral à désigner un fonctionnaire chargé de s'occuper des demandes relatives à la liberté de l'information (Association du Barreau canadien, 19A:143).

c. Fardeau de la preuve

Un certain nombre de témoins ont exprimé l'avis qu'il faudrait obliger l'organisme ou le ministère refusant de divulguer un document à prouver que ce document est soustrait à la divulgation en vertu de la loi. Après tout, puisque c'est le gouvernement qui est en possession du document, et non le citoyen, c'est au gouvernement qu'il incombe de prouver qu'un document ne doit pas être divulgué, et non au citoyen de prouver qu'il doit l'être (ACCESS, 12A:16; Fédération canadienne de l'agriculture, 14A:24; ACPU, 16A:74; Periodical Writers' Association of Canada et Writers' Union of Canada, 18A:2; Association du Barreau canadien, 19A:143; Sunshine Association, 23A:29).

d. Refus

On a suggéré que la loi oblige tout organisme refusant d'accéder à une demande de renseignements de justifier son refus par un renvoi aux exemptions statutaires appropriées (Association du Barreau canadien, 19A:144).

e. Index

Selon plusieurs groupes ayant comparu devant le Comité, pour qu'une loi sur la liberté de l'information soit efficace, il faut que les organismes et ministères fédéraux soient tenus de dresser, publier et garder à jour une liste de tous les documents et de toutes les autres formes d'information dont ils disposent, y compris les renseignements faisant l'objet d'une exemption. Ils devraient aussi ajouter à cette liste une description de chaque document ou autre élément d'information de façon à ce que les personnes voulant faire des recherches puissent repérer facilement l'information désirée. Si on ne garde par un index à jour, le public ne pourra pas savoir quelles sont les informations gouvernementales disponibles ni où les chercher (Galerie de la presse, 14A:11; ACPU, 16A:22; Congrès du Travail du Canada, 18A:21; Association du Barreau canadien, 19A:31; Conseil de la presse de l'Ontario, 21:20; Sunshine Association, 23A:8).

f. Frais

Un certain nombre de témoins ont recommandé que la personne demandant un renseignement soit tenue de payer un montant raisonnable pour couvrir les frais de recherche et de reproduction des documents (ACCESS, 12A:6; ACPU, 16A:23; Congrès du Travail du Canada, 18A:21; Association du Barreau canadien, 19A:20; Conseil de la presse de l'Ontario, 21:21). Néanmoins, plusieurs de ces groupes ont aussi exprimé l'avis qu'on pourrait décider de ne pas imposer de frais si c'est dans "l'intérêt public" (ACPU, 16A:23; Association du Barreau canadien, 19A:20; Conseil de la presse de l'Ontario, 21:21). On a également proposé de ne pas réclamer des frais inférieurs à un certain montant (Association du Barreau canadien 19A:20). En outre, on a recommandé que les frais de recherche et de reproduction exigés par les organismes et ministères gouvernementaux soient uniformisés (ACPU, 16A:23) et qu'il soit possible de vérifier la pertinence des frais imposés (ACPU, 16A:24; Association du Barreau canadien, 19A:20).

On a proposé, par ailleurs, de ne faire payer au requérant que le coût de reproduction des renseignements demandés, de façon à mettre tout le monde sur un pied d'égalité (Association des manufacturiers canadiens, 10:23-24). Dans la mesure du possible, le coût d'obtention des renseignements devrait être uniforme et peu élevé, afin d'être abordable pour tous les citoyens (Sunshine Association, 23A:9).

Le Livre vert mentionne qu'on ne devrait pas exiger du requérant les frais d'examen (c'est-à-dire les frais entraînés par l'examen des documents pour déterminer s'ils sont soustraits à la divulgation en vertu de la loi), car ce pourrait être un moyen d'empêcher la divulgation de documents à cause du caractère arbitraire de l'examen et du calcul des frais qu'il occasionne. De la même façon, plusieurs témoins ont recommandé que les frais d'examen soient assumés par le gouvernement (ACPU, 16A:45; Congrès du Travail du Canada, 18A:21; Association du Barreau canadien, 19A:20).

g. Délais

Dans son Livre vert, le gouvernement affirme la nécessité d'accompagner la loi sur la liberté de l'information de délais administratifs, sans quoi on risque de la rendre nulle et sans effet.

On a proposé un délai de vingt jours ouvrables pour la production de documents, avec extension de dix jours pour les demandes extraordinaires, qui exigent le rassemblement de données provenant de différentes sources au ministère, ou la compilation et l'étude d'un très grand nombre de dossiers distincts, ou la consultation d'un autre ministère s'intéressant de près au type d'information demandé, ou la production des données sous une forme différente de celle dans laquelle elles sont emmagasinées (ACPU, 16A:23).

On a également laissé entendre qu'un délai de dix jours ouvrables serait suffisant pour rendre une première décision concernant la divulgation des renseignements demandés (Congrès du Travail du Canada, 18A:21; Organisation nationale d'anti-pauvreté, 21A:3).

Beaucoup d'autres groupes ont également suggéré que la loi établisse des délais précis pour la prise, la communication et l'application des décisions concernant l'accès aux documents. Des délais très stricts devraient également être prescrits pour les procédures d'appel (Periodical Writers' Association of Canada et Writers' Union of Canada, 18A:9; Sunshine Association, 23A:8).

h. Documents extractibles

On a recommandé que la loi prévoie la divulgation des parties non couvertes par l'exemption de documents partiellement exemptés (ACPU, 16A:22; Conseil de la presse de l'Ontario, 21:20; Sunshine Association, 23A:9). On a également proposé que ces parties soient mises à la disposition du public, à moins qu'elles ne puissent facilement être séparées des parties exemptées, ou qu'il soit matériellement impossible de supprimer ces dernières (Association du Barreau canadien, 19A:25).

PROCEDURE D'APPEL

Il semble particulièrement difficile d'établir le genre de procédure d'appels que pourrait suivre le requérant qui se plaint d'avoir été injustement lésé du droit d'accès à des documents. En premier lieu, c'est le ministre responsable ou son représentant qui déterminerait si le document

entre dans l'une des catégories d'exemptions prévues et, de ce fait, ne peut être divulgué. Mais qui reviserait ensuite sa décision?

Les auteurs du Livre vert proposent cinq options concernant l'établissement d'un processus d'examen: 1) un examen rigoureux par le Parlement suivant les méthodes actuellement disponibles; 2) la nomination d'un vérificateur de l'information investi du pouvoir d'examiner les documents et chargé de déposer un rapport annuel; 3) la nomination d'un commissaire à l'information ayant le droit d'examiner les documents et de publier des rapports consultatifs; 4) la nomination d'un commissaire à l'information habilité à ordonner la publication des documents; et 5) la création d'un organisme de contrôle judiciaire autonome investi du pouvoir d'ordonner la publication des documents. Toutefois, les deux dernières options sont critiquées par les auteurs du Livre vert, qui estiment qu'elles "vont à l'encontre du principe fondamental de la responsabilité ministérielle".

La plupart des groupes qui ont comparu devant le Comité se sont dits d'avis qu'il fallait créer un organisme de contrôle judiciaire habilité à examiner les documents à huis clos et à ordonner leur publication. Contrairement aux affirmations énoncées dans le Livre vert, ces groupes estiment qu'il n'appartient pas à un ministre de décider en dernier ressort si l'information demandée entre dans l'une des catégories d'exemption prévues par la loi (Congrès du Travail du Canada, 8A:22; Comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information, 8A:13; Association des manufacturiers canadiens, 10:7; ACCESS, 12:13; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:24; Association des syndicats des cheminots canadiens, 16A:15; Writers' Union of Canada, 18A:18; Association du Barreau canadien, 19A:24; Sunshine Association, 23A:8).

Tout en convenant de la nécessité d'un contrôle judiciaire, un groupe voudrait toutefois qu'il soit possible au premier ministre, par une ordonnance signée de sa main uniquement, d'annuler une ordonnance d'un tribunal autorisant l'accès à un document. C'est que, selon ce groupe, si les tribunaux se voyaient confier la responsabilité de la décision finale, comme le proposent la plupart des organismes, il n'est pas certain que leur décision n'irait pas à l'encontre de l'intérêt public, car au lieu de défendre librement le droit d'accès du public à l'information, les tribunaux pourraient être forcés de se faire les défenseurs du gouvernement à cet égard, du fait même que la décision ultime leur reviendrait (Fédération canadienne de l'agriculture; 14A:3).

Dans son rapport intitulé "Freedom of Information in Canada, Will the Doors Stay Shut?" rédigé à l'intention de l'Association du Barreau canadien en réponse au Livre vert du gouvernement fédéral, le professeur Murray Rankin conclut qu'il n'existe "aucun empêchement constitutionnel, juridique ou pratique à ce que les tribunaux se prononcent sur les questions concernant la liberté de l'information" et que la question de la responsabilité ministérielle est un principe dépassé, qui s'écroule à l'examen de la jurisprudence constitutionnelle anglaise et canadienne. L'étude conclut que si on laissait la décision finale concernant la divulgation de documents à la discrétion d'un ministre, "qui est loin de constituer une partie désintéressée", tout mécanisme d'accès à l'information du gouvernement ne serait qu'un trompe-l'oeil (19A:17). Plusieurs des groupes qui ont comparu devant le Comité ont approuvé ces conclusions.

Certains ont laissé entendre que la loi sur la liberté de l'information ne peut être efficace et plausible que si le mécanisme d'appel est indépendant, rapide, peu coûteux et accessible. (Association canadienne des professeurs d'université, 16A:47). Certains ayant exprimé la crainte qu'un contrôle judiciaire pourrait se révéler trop coûteux et exiger trop de temps, on a recommandé que le tribunal de révision soit formé de juges spécialement choisis au sein de la Cour fédérale, constituerait un tribunal supérieur, ce qui permettrait d'éviter une procédure d'appel longue et coûteuse. De plus, le tribunal fédéral pourrait entendre les causes un peu partout au Canada, ce qui rendrait tout le processus plus accessible à la population (Comité non partisan sur la liberté d'accès à l'information, 8A:15; voir également: Writers' Union of Canada, 18A:8; Association canadienne des professeurs d'université, 16A:24; Association du Barreau canadien, 19A:24-5).

Plusieurs des organismes qui ont laissé entendre que le pouvoir ultime de décision devrait appartenir aux tribunaux favorisent également la nomination d'un "commissaire à l'information" chargé de formuler les recommandations et d'aider au règlement de tout litige (association des manufacturiers canadiens, 10:13; ACCESS, 12A:5; Fédération canadienne de l'agriculture, 14A:7; Congrès du Travail du Canada, 18A:22). Il existerait donc un mécanisme d'examen à deux niveaux. D'abord, le commissaire à l'information essaierait de régler les différends découlant de toute allégation d'exemption. La loi pourrait stipuler que le commissaire est comptable devant le Parlement. Bien qu'il ne puisse annuler la décision d'un ministère qui déclare un document confidentiel, le commissaire pourrait rendre une décision qui serait communiquée au

requérant, au ministère et les ministères devraient tenir compte des recommandations formulées par le commissaire. On espère que la plupart des différends pourraient être réglés à ce palier (Fédération canadienne de l'agriculture, 14A:7; Congrès du Travail du Canada, 18A:22-3).

D'autres organismes ont formulé d'autres suggestions. Selon une association favorisant le contrôle judiciaire final, le requérant devrait être tenu de demander un examen interne au ministère avant d'en appeler à la cour fédérale. Il y aurait toutefois possibilité d'appel direct si a) le ministère n'a pas répondu dans les délais prescrits, b) le ministère a déclaré que le document n'existe pas ou qu'il est introuvable, ou c) le ministère a insisté sur le fait qu'il doit se conformer aux règles de procédure et que le requérant soutient qu'elles sont inapplicables ou qu'il devrait en être exempté. Il y aurait également possibilité d'en appeler d'une décision du tribunal sur une question de droit ou de compétence, mais non sur la question de savoir si la divulgation des renseignements demandés risque de causer un préjudice identifiable (Association du Barreau canadien, 19A:24).

Un autre groupe a suggéré qu'un requérant à qui un ministère a refusé de communiquer des renseignements devrait avoir le droit d'en appeler directement au ministre avant de s'adresser au tribunal. Le ministre aurait le pouvoir de ne pas tenir compte des exemptions s'il estime que c'est dans l'intérêt du public. En rendant sa décision sur l'accès aux documents, le ministre devrait certifier qu'il a examiné lui-même les documents et qu'ils sont couverts par une exemption précise, et indiquer brièvement la raison pour laquelle ils le sont (Writers' Union of Canada, 18A:8).

Deux associations qui se sont prononcées contre le recours ultime aux tribunaux recommandent la nomination d'un commissaire à l'information

ayant le pouvoir de réviser les décisions ministérielles mais non de les renverser (Tribune de la presse, 14A:19; Conseil de la presse de l'Ontario, 21:18). La loi pourrait autoriser le commissaire à l'information à déposer un rapport devant un comité spécial du Parlement siégeant à huis clos, lorsqu'il est incapable de s'entendre avec le ministre sur la divulgation de renseignements. Le Comité présenterait aux Communes un rapport accompagné d'une opinion qui ferait l'objet d'un débat et d'une mise aux voix. On estime qu'une telle procédure renforcerait le Parlement et serait plus rapide et moins coûteuse qu'un appel à un tribunal. En dernière analyse, le ministre obtiendrait probablement la majorité des votes en Chambre et sa décision serait maintenue, mais la perspective de devoir d'abord défier le commissaire, puis un comité spécial du Parlement, avec toute la publicité que cela entraînerait, dissuaderait à coup sûr les ministres de classer à la légère des informations secrètes dans le but d'éviter quelque embarras politique (Tribune de la presse, 14A:19).

Enfin, un organisme, a recommandé la nomination d'un commissaire à l'information ayant le droit ultime de renverser la décision d'un ministre. Ce serait un fonctionnaire du Parlement, qui serait directement comptable devant ce dernier (Conseil canadien du développement social, 25A:6).

INFRACTIONS

Refus arbitraire de produire des documents

On a recommandé au comité que la Loi prévoie des mesures disciplinaires ou des sanctions pour les fonctionnaires qui "arbitrairement ou par caprice" refusent de divulguer de l'information (Association canadienne des professeurs d'université, 16A:25; Association du Barreau canadien, 19A:31; Sunshine, 23A:9). On encouragerait ainsi la divulgation de l'information.

APPENDIX "RSI-23"

June 13, 1978

The Hon. Eugene A. Forsey,
Joint Chairman,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Parliament Buildings,
Ottawa, Ont.

Re: Green Paper on Public Access to Government
Documents

Dear Senator Forsey,

Enclosed is a brief prepared by an *ad hoc* Committee of the Canadian Library Association in response to the Green Paper on *Legislation on Public Access to Government Documents*. A French language translation will be sent to you shortly.

You might recall that our Association presented a brief to your Committee on freedom of information on May 11, 1976, in which we raised our general concerns about public access to government documents. The enclosed brief deals more specifically with the Green Paper.

If you should wish our Association to present the brief in person, we would be pleased to do so.

Sincerely,

Paul Kitchen
Executive Director

Comments on the Green Paper
*Legislation on Public Access to
Government Documents*

A submission by the
Canadian Library Association
to the Standing Joint Committee on
Regulations and Other Statutory Instruments
Ottawa

June 1978
CONTENTS

INTRODUCTION

USERS

ALTERNATIVES

Exemptions

Copies or Inspection

Release of Non-Exempt Portions of Partially Exempt Documents

Complaint Review

Eligibility

APPENDICE «RSI-23»

Le 13 juin 1978

Monsieur Gérard Baldwin, député
coprésident du
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)

Objet: Livre vert sur l'accès aux documents du gouverne-
ment

Monsieur,

Vous trouverez ci-joint un mémoire préparé par un comité ad hoc de l'Association canadienne des bibliothèques en réponse au Livre vert sur la liberté d'accès aux documents du gouvernement. Une version française vous sera transmise très bientôt.

Vous vous rappellerez peut-être que notre association a présenté à votre Comité le 11 mai 1976 un mémoire sur la liberté d'information dans lequel nous vous faisons part de nos préoccupations concernant l'accès aux documents du gouvernement. Le mémoire ci-joint traite plus précisément du Livre vert.

Si vous désirez que notre Association présente elle-même son mémoire, veuillez nous le faire savoir.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le directeur exécutif,
Paul Kitchen

Observations sur le Livre vert
*Législation sur l'accès
aux documents du gouvernement*

Mémoire de la
«Canadian Library Association»
au Comité mixte des
règlements et autres textes réglementaires
Ottawa

juin 1978
TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

BÉNÉFICIAIRES

OPTIONS

Exemptions

Reproduction ou examen

Communication des parties non protégées de documents partiellement protégés

Examen des plaintes

Recours à la loi

Description of Documents Sought
 Administrative Deadlines
 Reporting
 Departmental Administration
 Co-ordination
 Agencies Subject to a Statute

Description des documents requis
 Délais imposés à l'administration
 Rapports
 Administration de la loi dans les ministères
 Coordination
 Organismes soumis à la loi

FINANCIAL AND MANAGERIAL CONSIDERATIONS

Costs
 Fees

OBSERVATIONS D'ORDRE FINANCIER ET ADMINISTRATIF

Frais
 Droits

INDEX SYSTEM

Appendix: Sample Page from Proposed Manual

INTRODUCTION (p. 1-6) CLA endorses the statement in the Green Paper that the "task is to balance the need for some confidentiality in government decision-making with the necessary access to information held by government, so that the public benefit is maximised" (p. 2-3).

CLA does not believe that public access to government documents need necessarily inhibit free discussion among public servants as suggested in the Green Paper (p. 4) provided that care is taken in the preparation of documents to separate (in so far as possible) the factual content from advice and recommendations.

CLA does not agree with the suggestion in the Green Paper that the exercise of ministerial responsibility would necessarily be eroded by review or appeal mechanism (p. 5). We regard a review or appeal mechanism as essential to the ensurance of ministerial accountability to the public at large.

Judging by the complaints of Members of Parliament about the difficulty of obtaining information under the present system, we believe that the individual M.P. would benefit along with the general public from legislation giving access to government documents.

USERS (p. 7-8) Libraries in Canada would likely be the chief vehicle apart from government itself, of publicizing legislation on public access.

ALTERNATIVES (p. 9-24)

Exemptions (9-13) C.L.A. concurs with the Green Paper that exemptions should be "consistent with and confined to the genuine need for confidentiality in the governing process; clear; and) few in number" (p. 9). In general, CLA believes that the proper approach is that all government information should be made available to the public unless specifically exempted.

In particular, CLA believes that exemption viii proposed by the Green Paper (p. 11) could be used to prevent disclosure of material of a factual nature having no subjective content thereby frustrating the intent of the legislation.

CLASSIFICATION

Annexes: Exempleaire d'une page du guide proposé

INTRODUCTION (p. 1-6) La CLA souscrit à la déclaration du Livre vert disant que, «notre tâche est de réaliser l'équilibre entre la nécessité d'entourer les décisions gouvernementales d'un certain secret et la nécessité de communiquer des renseignements dont dispose le gouvernement afin que l'intérêt public soit le mieux servi possible» (pp. 2 et 3).

La CLA ne croit pas que l'accès aux documents du gouvernement empêche nécessairement les fonctionnaires et les ministres de discuter librement, tel que le suggère le Livre vert (p. 4) à condition que l'on prenne soin en préparant les documents de séparer (dans la mesure du possible) les faits réels des conseils et recommandations.

La CLA n'est pas d'accord avec la proposition du Livre vert voulant que l'exercice de la responsabilité ministérielle soit nécessairement miné par un mécanisme de révision ou d'appel (p. 5). Nous estimons qu'un tel mécanisme est essentiel à la responsabilité ministérielle envers le public en général.

Si l'on en juge par les plaintes des députés concernant la difficulté qu'ils ont à obtenir sous le système actuel, des renseignements, nous croyons que les députés bénéficieraient autant que le grand public d'une législation permettant l'accès aux documents du gouvernement.

BÉNÉFICIAIRES (p. 7-8) Outre le gouvernement, les bibliothèques dans tout le Canada seraient vraisemblablement le principal véhicule pour la diffusion de la législation sur l'accès au documents du gouvernement.

OPTIONS (p. 9-24)

Exemptions (p. 9-13) La CLA partage l'avis exprimé dans le Livre vert selon quoi les exemptions devraient être compatibles avec les besoins réels de protection de l'information dans le processus gouvernemental; être énoncées clairement (et) être peu nombreuses. (p. 9) De façon générale, la CLA croit que la meilleure attitude serait que *tous* les documents du gouvernement soient mis à la disposition du public, à moins d'exemptions précises.

En particulier, la CLA croit que l'exemption VIII proposée dans le Livre vert (p. 11) pourrait servir à empêcher la divulgation de documents contenant des faits réels n'ayant aucun contenu subjectif et ainsi contrecarrer le but de la législation.

Copies or Inspection (p. 13) CLA believes that the federal government libraries provide the most appropriate facilities for applicants to examine files released to them and for photocopying.

Release of Non-Exempt Portions of Partially Exempt Documents (p. 13-14) CLA supports option two (p. 13) whereby there would be deletion of names, personal identification, etc. falling under exemption, from documents where significant factual or analytical material would remain after such deletion, and the subsequent release of this material.

Complaint Review (p. 15) CLA recommends that a two-tier approach to the review process be considered. CLA believes that an Information Commissioner with powers to order release of a document could expedite the release process in the vast majority of cases. In the event that the Information Commissioner denied release, there should then be recourse to the courts. We believe that recourse to the courts without prior processing by an Information Commissioner would be both time-consuming and expensive.

Eligibility (p. 20) The suggested definition of eligibility seems reasonable. CLA supports the principle that applicants should not be required to specify a reason or rationale for wanting the information and agrees that, nonetheless, they should be advised that the provision of a reason may assist in the retrieval of the documents sought.

Description of Documents Sought (p. 20) CLA agrees fully that a government information manual containing summaries of the organization, functions and responsibilities of departments and agencies should be published. The manual should also list the main subjects on which each department and agency has significant files of information and should include the address and telephone number of an information referral centre for each department and agency.

Administrative Deadlines (p. 21) CLA agrees that an optimal set of administrative deadlines for the retrieval of documents be set by regulation to ensure timely availability. As suggested, a statute or regulation should stipulate a period within which a document must be released in unpublished form where an intention to publish is not realized. Contrary to what appears to be the Green Paper view, CLA contends that, within reasonable limits, there should be some retrospective application of the law to enable enquirers to obtain certain needed information that came into existence prior to the effective date of the legislation.

Reporting (p. 22) CLA concurs with the view that departments should be required to submit detailed annual reports to Parliament on activities carried out under the legislation, and that an Information Commissioner should also be required to report to Parliament.

Departmental Administration (p. 22) CLA agrees that primary responsibility for administering a statute should be the individual departments of government rather than a central

Reproduction ou examen des documents (p. 13) La CLA croit que les bibliothèques du gouvernement fédéral possèdent les locaux les plus adéquats où les requérants pourraient consulter les dossiers qui leur sont communiqués et les photocopier.

Communication des parties non protégées de documents partiellement protégés (p. 13-14) La CLA appuie la deuxième option (p. 14) qui consiste à supprimer des documents, les noms, les éléments d'identification, etc. visés par une exemption lorsque d'importantes données concrètes ou analytiques subsistent après cette suppression, et à communiquer les renseignements qui restent.

L'examen des plaintes (p. 16) La CLA recommande d'envisager une méthode à deux paliers pour le processus d'examen. La CLA croit qu'un commissaire à l'information habilité à ordonner la publication de documents pourrait accélérer le processus de publication dans la grande majorité des cas. Lorsque le commissaire à l'information refuse la publication, on devrait alors recourir aux tribunaux. Nous croyons que le recours aux tribunaux, sans examen préliminaire par un commissaire à l'information, serait long et coûteux.

Recours à la loi (p. 20) La définition des conditions de recours à la loi semble raisonnable. La CLA appuie le principe voulant que les requérants ne soient pas requis d'expliquer les motifs de leur demande de renseignements, et convient qu'on devrait toutefois les informer que le fait de connaître la raison d'une demande peut constituer le meilleur moyen de déterminer la nature des documents pertinents.

Description des documents requis (p. 20) La CLA est entièrement d'accord pour qu'un guide soit publié par le gouvernement, contenant un résumé de l'organisation, des fonctions et des attributions de chaque ministère ou organisme. Le guide pourrait aussi donner la liste des principaux sujets dont chaque ministère ou organisme possède des dossiers de renseignements importants et devrait inclure l'adresse et le numéro de téléphone d'un centre de renseignement pour chacun de ces ministères ou organismes.

Délais imposés à l'administration (p. 21) La CLA convient de la nécessité de fixer, par règlement, un ensemble de délais administratifs pour la publication des documents, afin d'assurer qu'ils soient publiés à un moment opportun. Tel que suggéré, quant aux requêtes portant sur un document que le gouvernement songeait à faire publier, il pourrait être prescrit dans la loi ou les règlements un délai de divulgation de ce document s'il demeure non publié. Contrairement à l'avis exprimé dans le Livre vert, la CLA soutient que, dans un délai raisonnable, la loi devrait être appliquée avec effet rétroactif pour permettre aux requérants d'obtenir certains renseignements dont ils ont besoin, et qui datent d'avant l'entrée en vigueur de ladite loi.

Rapports (p. 23) La CLA convient que des rapports annuels détaillés devraient être présentés au Parlement par les ministères, et qu'un commissaire à l'information devrait aussi faire rapport au Parlement.

Administration de la loi dans les ministères (p. 23) La CLA convient que c'est surtout aux ministères qu'incombe l'administration d'une loi plutôt qu'à un organisme central. Pour

agency. To carry out these information activities satisfactorily, departments will need to have adequate trained personnel and will need to develop appropriate systems and procedures for dealing with enquiries. In a previous representation to the Standing Joint Committee, CLA recommended that all departments co-ordinate their respective information activities. A government report, the *Federal Government Library Survey*, has recommended that each department and agency establish an information referral centre competently staffed to provide the public with a complete and up-to-date directory service on all information sources in the department or agency. CLA fully supports this idea. Such an information referral centre should systematically keep abreast of all information activities in the department in order to advise and assist the public in the location and assembling of needed data and information. Departments should require their various information units to keep the referral centre informed in a prescribed manner as to the types of service they can provide, their subject matter, and restrictions, if any, on the use of the material. Where the main library of a department is centrally located and well equipped, it should act as the departmental information referral centre.

Co-ordination (p. 23) CLA agrees with the need for a central unit to co-ordinate systems and advise Cabinet and departments. Such a unit should also be responsible for the compilation of the government-wide information manual referred to above.

Agencies Subject to a Statute (p. 23) While conceding that, due to practical limitations, it may be necessary to phase in the implementation of the statute on an agency by agency basis, CLA submits that it should be the intention of the government to do so very quickly. If, as suggested in the Green Paper, departments are to assume primary responsibility for the administration of the statute, then there is little reason to believe that implementation of the legislation cannot go on simultaneously within all departments once the central unit has issued any basic guidelines. The phasing in of departments under the legislation would then be a function of their size and the complexity of their organizational structure. CLA accepts the view that proprietary corporations operating in a competitive business environment should, by and large, be exempt from the legislation.

Financial and Managerial Considerations (p. 25-28) *Costs* (p. 26) Because the costs of implementing freedom of information legislation must inevitably be high, CLA maintains that existing government expertise and facilities should be put to full use. The federal government employs hundreds of professionally qualified librarians whose specialty is to identify, gather, record, catalogue and index information in a great variety of forms. Librarians, by professional training and experience, are familiar with many of the types of problems and demand that a public information system will impose and are experienced in the service aspect of interpreting and satisfying enquiries. Because of these advantages and the familiarity that many librarians have with the administration of information systems, CLA strongly recommends that the

mener à bien la tâche d'information, il importe que les personnels des ministères aient la formation voulue et qu'ils élaborent des méthodes administratives adéquates pour répondre aux demandes. La CLA a recommandé, dans un mémoire précédent au Comité mixte permanent, que tous les ministères coordonnent leurs activités d'information respectives. Un rapport publié par le gouvernement, le «*Federal Government Library Survey*» a recommandé que chaque ministère et organisme crée un centre de renseignements avec un personnel compétent pouvant offrir au public un service complet et à jour sur toutes les sources de renseignement du ministère ou de l'organisme. La CLA appuie entièrement cette initiative. Un tel centre de renseignements devrait suivre systématiquement toutes les activités d'information du ministère afin d'informer et d'aider le public à localiser et à rassembler les données et les renseignements demandés. Les ministères devraient exiger de leurs diverses sections d'information de tenir le centre d'information au courant des services qu'ils peuvent offrir, la nature de ces services, et les restrictions, s'il y a lieu, sur l'utilisation des documents. Dans les ministères où la bibliothèque principale est située dans un endroit central et possède les installations nécessaires, elle devrait servir de centre d'information pour le ministère.

Coordination (p. 24) L'ACB estime également qu'il est nécessaire de mettre sur pied un service central chargé de coordonner des systèmes et de conseiller le Cabinet et les ministères. Cette unité serait également chargée de compiler les données devant être intégrées dans le guide d'information du gouvernement cité ci-dessus.

Organismes soumis à la Loi (p. 24) Tout en admettant qu'en dépit des restrictions pratiques, il peut être nécessaire d'échelonner l'application de la loi en procédant organisme par organisme, l'ACB estime que le gouvernement devrait agir très rapidement. Si, comme il est proposé dans le Livre vert, les ministères doivent être directement chargés d'administrer la loi, il y a alors peu de raisons de croire que son application ne peut pas se faire de façon simultanée dans tous les ministères, une fois que l'unité centrale a émis les directives fondamentales. L'intégration progressive des ministères en vertu de la loi serait alors fonction de leur taille et de la complexité de leur structure d'organisation. L'ACB accepte le point de vue que les sociétés propriétaires œuvrant dans un domaine commercial concurrentiel soient, d'une façon générale, exemptes de la loi.

Observations d'ordre financier et administratif (p. 25-28) *Frais* (p. 26) Étant donné que les frais entraînés par l'application d'une loi sur la liberté d'information doivent inévitablement être élevés, l'ACB maintient qu'il faut utiliser pleinement les connaissances et installations actuelles du gouvernement fédéral. Ce dernier emploie des centaines de bibliothécaires compétents dont le rôle est d'identifier, de rassembler, d'enregistrer, de cataloguer et d'indexer des données présentées sous une grande variété de formes. De par leur expérience et de leur formation professionnelle, les bibliothécaires connaissent très bien les nombreux types de problèmes et de demandes imposés par un système public d'information. Ils sont également mieux en mesure, en raison de leur expérience, d'interpréter les demandes d'information et d'y donner

government involve experienced federal librarians fully in the planning and administration of public access services.

All departments and agencies maintain library facilities both at their headquarters and in regional offices across the country. Many of these libraries are, from the point of view of the public, conveniently located within departmental quarters and are well equipped with reading areas, tables and chairs, microfilm readers, enquiry desks, and working space for staff. Facilities of this type, therefore, with some minor modifications, could serve very well as the central point of public enquiry. CLA recommends that departmental libraries be so used.

CLA agrees that operational personnel who actually produce, understand and use the information files that would become accessible, should have a major role in advising on the release of documents.

Fees (p. 27) While some frequently requested information readily at hand in duplicated form could be released free of charge upon specific request, CLA accepts that in other cases, a relatively small service charge fee might have to be levied to discourage frivolous demands.

Index System. One important aspect of freedom of information legislation not dealt with by the Green Paper is provision of appropriation indexes or registers of all government documents. In order to make known to the public what is available, it is essential that each department or agency publish at frequent intervals (e.g., quarterly) and cumulate regularly (e.g., annually) an index or register of all documents (including those which are classified as "exempt"), such indexes or registers to be made available to the public. Only in this way can the public make intelligent inquiries about government files and documents.

CLA recommends that a manual be developed for the public indicating the origins and functions of each department or agency covered by freedom of information legislation and where files and documents might be examined. This manual might be based on the *Organization of the Government of Canada* published by the Government of Canada. (Most recent edition, 11th ed., 1976) A sample page for such a projected manual is attached (Appendix 1).

Appendix 1: Sample Page from Proposed Manual:

*A Guide for Public Access
to Government Documents*

CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION

Head Office:

Central Building/Édifice Central,
Les Terrasses de la Chaudière,

suite. Étant donné ces avantages ainsi que le fait que beaucoup de bibliothécaires sont parfaitement au courant de l'administration des systèmes d'information, l'ACB recommande fortement que le gouvernement fasse appel à des bibliothécaires fédéraux expérimentés pour planifier et administrer les services d'accessibilité au public.

Tous les ministères et organismes possèdent des bibliothèques dans leur administration centrale ainsi que dans leurs bureaux régionaux. Du point de vue du public, beaucoup de ces bibliothèques sont pratiquement situées à l'intérieur des quartiers ministériels et contiennent suffisamment de sections réservées à la lecture, de tables, de chaises, de lecteurs de micro-films, de bureaux d'information et de surfaces de travail destinées à leur personnel. En les modifiant quelque peu, ces installations pourraient très bien servir de point central pour répondre aux questions du public. L'ACB recommande que les bibliothèques ministérielles soient ainsi utilisées.

L'ACB convient que le personnel opérationnel établissant, comprenant et utilisant actuellement les dossiers d'information qui deviendraient accessibles, devrait jouer un rôle important en donnant des conseils sur la diffusion de documents.

Droits (p. 27) Des documents souvent demandés et pouvant être facilement reproduits pourraient être diffusés sans frais sur simple demande, mais l'ACB estime que dans d'autres cas, il faudrait prélever des frais de service pour décourager les demandes injustifiées.

Système d'indexation. L'existence d'index ou de registres appropriés des documents gouvernementaux constitue l'un des aspects importants de la Loi sur la liberté d'information, aspect dont le Livre vert ne traite pas. Pour informer le public des documents à sa disposition, il est essentiel que chaque ministère ou organisme publie à des intervalles fréquents (par ex. trimestriellement) et établisse régulièrement (par ex. annuellement) un index ou un registre de tous les documents (y compris les documents réservés), ces index ou registres devant être mis à la disposition du public. Ce n'est qu'en procédant ainsi que le public pourra présenter des demandes intelligentes au sujet des dossiers et des documents du gouvernement.

L'ACB recommande l'établissement d'un guide à l'intention du public. Ce guide indiquerait les origines et les rôles de chaque ministère ou organisme concerné par la Loi sur la liberté d'information et préciserait où les dossiers et les documents pourraient être examinés. Ce guide pourrait se fonder sur le document *Organisation du gouvernement du Canada*, publié par le gouvernement du Canada (édition la plus récente: 11^e ed., 1976). Vous trouverez ci-joint un exemple de page pouvant figurer dans ce guide (Annexe 1).

Annexe 1: Page type du guide proposé:

*Guide destiné à faciliter l'accès du public aux documents
du gouvernement*

CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TELECOMMUNICATIONS CANADIENNES

Bureau principal:

Central Building/Édifice central
Les Terrasses de la Chaudière

1, rue Principale,
Hull, Québec.

Mailing Address: Ottawa, Ontario K1A 0N2

Minister Designated: Minister of Communications

Origin and Functions:

This commission, established under the provisions of the Broadcasting Act, 1967-68 (RSC 1970, c. B-11), regulates and supervises all aspects of the Canadian broadcasting system. The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act, promulgated April 1, 1976, amended the Broadcasting Act to give the CRTC regulatory power over federally-regulated telecommunications carriers. The executive committee, after consultation with the part-time members in attendance at a commission meeting, may issue broadcasting licences or renewal licences for such terms, not exceeding five years and subject to such conditions related to the circumstances of the licensee, as the executive committee deems appropriate for the implementation of the broadcasting policy enunciated in Section 3 of the Broadcasting Act. Under the same circumstances, the executive committee may, on application by a licensee, amend any conditions of a broadcasting licence already submitted. The committee also decides on applications submitted to the commission by telecommunications agencies, for instance, for rate increases. The commission usually holds public hearings in connection with issuing, suspending, etc., broadcasting licences, and concerning telecommunications matters.

The CRTC consist of nine full-time members and 10 part-time members chosen regionally and appointed by the Governor in Council. It reports to Parliament through the Minister of Communications.

Publications of General Interest:

Annual Report

Policies respecting Broadcast Receiving Undertakings (Cable Television)

FM Radio in Canada: A Policy to ensure a Varied and Comprehensive Radio Service

A Report on Pay-Television

Pertinent Statutes and Regulations:

Broadcasting Act, (RSC 1970, c. B-11)

Canadian Radio-television and Telecommunications Act (SC 1974, 1975, 1976, c. 49)

Radio (AM) Broadcasting Regulations SOR/75-360

Radio (FM) Broadcasting Regulations SOR/75-359

Television Broadcasting Regulations SOR/76-627

Cable Television Regulations SOR/75-665

CRTC Rules of Procedure SOR/71-330

1, rue Principale,
Hull (Québec)

Adresse: Ottawa (Ontario) K1A 0N2

Ministre désigné: Ministre des Communications

Origine et fonctions:

Établi en vertu des dispositions de la Loi sur la radiodiffusion, 1967-1968 (S.R.C. 1970, c.B-11), ce Conseil régit et contrôle tous les aspects du système canadien de radiodiffusion. La Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, promulguée le 1^{er} avril 1976, modifiait la Loi sur la radiodiffusion de façon à investir le CRTC d'un pouvoir de réglementation sur les entreprises de télécommunications régies par le gouvernement fédéral. Après avoir consulté les membres à temps partiel au cours d'une réunion du Conseil, le comité exécutif peut délivrer ou renouveler des licences de radiodiffusion si, à son avis, c'est nécessaire à l'application de la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion. Ces licences ne doivent être accordées que pour une durée maximale de cinq ans et doivent être soumises aux conditions reliées à la situation du titulaire de la licence. Dans les mêmes circonstances, le comité exécutif peut, sur réception d'une demande présentée par un titulaire d'une licence, modifier les conditions d'une licence de radiodiffusion déjà accordée. Le comité décide également des demandes présentées au Conseil par les entreprises de télécommunications, par exemple, pour l'augmentation des tarifs. Le Conseil tient généralement des auditions publiques reliées à l'octroi, à la suspension, etc., de licences de radiodiffusion et portant également sur des questions de télécommunications.

Le CRTC comprend 9 membres à plein temps et 10 membres à temps partiel choisis selon les régions et nommés par le gouverneur en conseil. Il doit rendre compte de ses opérations au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Communications.

Publications d'intérêt général:

Rapport annuel

Politique concernant les entreprises de réception de radiodiffusion (télédistribution)

Radio FM au Canada: Politique visant à assurer un service vaste et varié de radiodiffusion

Rapport sur la télévision payante

Lois et règlements pertinents:

Loi sur la radiodiffusion, (SRC 1970, c. B-11)

Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (SC 1974, 1975, 1976, c. 49)

Règlement sur la radiodiffusion (AM) DORS/75-360

Règlement sur la radiodiffusion (FM) DORS/75-359

Règlement sur la télédiffusion DORS/76-627

Règlement sur la télévision par câble DORS/75-665

Règles de procédure du CRTC DORS/71-330

Broadcasting Information Return Regulations SOR/72-244

Broadcasting Licence Fee Regulations SOR/68-564

Direction to the CRTC on Canadian Ownership SOR/69-590, 71-33, 75-102

Direction to the CRTC re Reservation of Cable Channels SOR/70-113

Direction of the CRTC Respecting Ineligibility to hold Broadcasting Licences SOR/76-261

Order setting aside certain Broadcasting Licences issued by the CRTC SI/76-153

Règlement sur l'échange d'information en matière de radiodiffusion DORS/72-244

Règlement sur les droits d'obtention d'une licence de radiodiffusion DORS/68-564

Directive au Conseil de la Radio-Télévision canadienne sur la propriété canadienne DORS/69-590, 71-33, 75-102

Directive au Conseil de la Radio-Télévision canadienne sur la réservation de canaux de télédistribution DORS/70-113

Directive au Conseil de la Radio-Télévision canadienne sur les personnes ne pouvant pas obtenir une licence de radiodiffusion DORS/72-261

Décret annulant l'attribution par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes de certaines licences de radiodiffusion TR/76-153

Information Officer:

Room 4-014, Central Building, Les Terrasses de la Chaudière,
1, rue Principale, Hull Québec
(819) 997-0313

Agent d'information:

Pièce 4-014, Édifice central, Les Terrasses de la Chaudière
1, rue Principale, Hull (Québec)
(819) 997-0313

Librarian:

Room 2-108, Central Building, Les Terrasses de la Chaudière,
1, rue Principale, Hull, Québec
(819) 997-4484

Bibliothécaire:

Pièce 2-108, Édifice central, Les Terrasses de la Chaudière
1, rue Principale, Hull, (Québec)
(819) 997-4484



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

**Third Thirdième
class classe**

**K1A 0S7
HULL**

*If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*
*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 35

Thursday, June 29, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

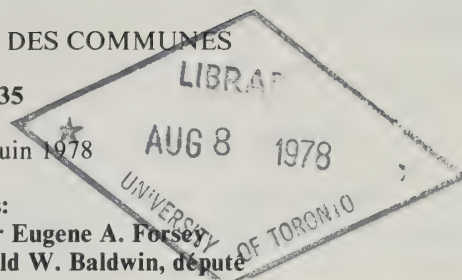
SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 35

Le jeudi 29 juin 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député



*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

INCLUDING:

The Sixth Report to both Houses
of Parliament

Y COMPRIS:

Le sixième rapport aux deux Chambres du
Parlement

Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

Joint Chairmen:
 Senator Eugene A. Forsey
 Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Senators:

Asselin Godfrey

Messrs.

Baker (<i>Grenville-Carleton</i>)	Daudlin
Béchar	Hnatyshyn
Brewin	Holt (Mrs.)

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

M. Kenneth Robinson, député

Les sénateurs:

Lafond Riley
Yuzyk—(6)

Messieurs

Joyal
Lambert
(*Bellechasse*)

Leblanc (*Laurier*)
McKinley—(12)

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

REPORT TO BOTH HOUSES

Thursday, June 29, 1978

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

SIXTH REPORT

In relation to its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38, your Committee proposes to continue its review and scrutiny of statutory instruments during the adjournment of Parliament in the summer of 1978.

Your Committee therefore recommends that for this purpose, and notwithstanding an Order of the Senate of Thursday, November 17, 1977 and an Order of the House of Commons of Tuesday, November 22, 1977 respecting the quorum of the Committee, the Joint Chairmen be authorized to hold meetings during the forthcoming summer recess to receive and authorize the printing of evidence when three members of the Committee are present, provided both Houses are represented.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 34*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le coprésident

GERALD W. BALDWIN

Joint Chairman

(Concurred in Thursday, June 29, 1978)

RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Le jeudi 29 juin 1978

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Au sujet de son Ordre de renvoi permanent, l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, votre Comité projette de poursuivre son examen rigoureux des textes réglementaires après l'ajournement du Parlement au cours de l'été 1978.

Votre Comité recommande donc qu'à cette fin, et nonobstant l'ordonnance du Sénat du jeudi 17 novembre 1977 et l'ordonnance de la Chambre des communes du mardi 22 novembre 1977 relative au quorum du Comité, les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions au cours des prochaines vacances d'été afin de recevoir et de faire imprimer les témoignages lorsque trois membres du Comité sont présents, pourvu que les deux Chambres soient représentées.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fFascicule n° 34*) est déposé.

Respectueusement soumis,

(Agréé le jeudi 29 juin 1978)

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 29, 1978

(37)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:23 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senator Yuzyk.

Representing the House of Commons: Messrs. Baldwin, Béchard and Brewin.

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered SOR/77-866, SOR/78-408, SOR/78-466, Wildlife Area Regulations, SOR/78-172, SOR/78-316, Immigration Regulations, 1978.

On SOR/78-311, SOR/78-355, Immigration Appeal Board Rules, 1978

It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Employment and Immigration with respect to certain comments by the Committee.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 11:40 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 JUIN 1978

(37)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 23 sous la présidence de M. Gerald W. Baldwin (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: L'honorable sénateur Yuzyk.

Représentant la Chambre des communes: MM. Baldwin, Béchard et Brewin.

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie les DORS/77-866, 78-408, 78-466, Règlement sur les réserves de la faune, les DORS/78-172, 78-316, Règlement sur l'immigration de 1978.

Les DORS/78-311 et 78-355, Règles de la Commission d'appel de l'immigration (1978):

Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 11 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 29, 1978

• 1126

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We have a quorum for the purpose of entertaining evidence—a very distinguished, high-level quorum—and the first item that the Committee will deal with is the SOR/77-866, the Wildlife Area Regulations. This has not appeared before, so to be printed there will be the commentary of counsel. So ordered?

SOR/77-866
as amended by 78-408

WILDLIFE AREA REGULATIONS

Canada Wildlife Act
P.C. 1977-2958

June 6, 1978.

Criteria 1(a), 4, 5 6(b), 8, 10, 13, 14, and 15
Canada Wildlife Act 21-22 Eliz. II, cap. 21 (attached)

1. Section 9

The powers of a police constable are not amongst the most clearly defined matters in the law. If something other than “peace officer” is meant it would be better to be explicit. It is not desirable to have to have recourse to Coke, Blackstone and Lambard in an endeavor to find out what powers a wildlife area officer has. If, indeed, the Department of Environment Fisheries knows precisely what the powers of a police constable are it would be of great assistance to everyone, not least to students of legal history, if they were spelled out.

In any event Section 13(g), building on Section 12 of the Act, says that the Governor in Council may make regulations “*Specifying* the powers and duties of any person appointed to be an officer pursuant to Section 12”. No powers have been specified. Powers have been conferred by incorporating powers by reference to another office. Parliament itself could easily have included the content of Section 9 of the Regulations in Section 12 of the Act. Presumably it wanted something more particular to appear in the Regulations.

2. Section 10

This section does specify particular powers of officers, but powers so sweeping as to be arguably beyond the intention of Parliament; powers so sweeping as to amount to an unusual and unexpected use of power, imperilling the rights and liberties of the subject, which are made to depend on the will of the wildlife officer; powers so sweeping they place the wildlife area officer beyond the restraints traditionally placed by the law on public officers, so making him above the law and infringing the rule of law; powers so sweeping as to be fit only to be granted by Parliament after the most severe and searching enquiry; powers so sweeping that they may infringe the

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Jeudi, 29 juin 1978

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Nous avons le quorum, un quorum très distingué, nous pouvons donc entendre les témoignages. Nous étudierons tout d'abord le DORS/77-866, Règlement sur les réserves de la faune. Nous n'avons pas encore étudié ce document, il sera donc annexé à notre compte rendu, ainsi que les remarques du conseiller juridique. D'accord?

DORS/77-866
Modifié par le DORS/78-408

RÈGLEMENT SUR LES RÉSERVES DE LA FAUNE

Loi sur la faune du Canada
C.P. 1977-2958

Le 6 juin 1978

Critères 1(a), 4, 5, 6(b), 8, 10, 13, 14 et 15
Loi sur la faune du Canada 21-22 Elizabeth II, chap. 21 (ci-joint)

1. Article 9

Les pouvoirs d'un agent de police ne comptent pas parmi les questions les plus clairement définies dans le droit. Si l'on a en tête autre chose qu'un «agent de la paix», il est préférable d'être explicite. Il n'est pas souhaitable de devoir avoir recours à Coke, Blackstone et Lambard pour découvrir quels sont les pouvoirs d'un fonctionnaire de réserve de la faune. En fait, si le ministère de l'environnement sait précisément quels sont les pouvoirs d'un agent de police, il devrait en faire part, ce qui serait très utile pour tous, sans oublier surtout ceux qui se penchent sur l'histoire juridique.

De toute façon s'appuyant sur l'article 12 de la loi, le paragraphe 13(g) stipule que le gouverneur en conseil peut établir des règlements «*précisant* les pouvoirs et fonctions de toute personne nommée à un poste de fonctionnaire ou d'agent en application de l'article 12». Aucun pouvoir n'a été précisé. Les pouvoirs sont conférés en ayant recours à ceux concernant une autre fonction. Le Parlement aurait pu facilement ajouter l'article 9 du règlement à l'article 12 de la Loi. Il y a lieu de croire que le Parlement voulait plus de précision dans le règlement.

2. Article 10

Cet article précise certains pouvoirs particuliers des fonctionnaires mais ces pouvoirs sont tellement vastes qu'il est possible de soutenir qu'ils ont dépassé l'intention première du Parlement; il s'agit de pouvoirs tellement étendus qu'en fin de compte l'autorité exceptionnelle et inusitée qu'ils accordent met en danger les droits et les libertés du particulier qui sont assujettis à la volonté du fonctionnaire de la réserve de la faune. Ces pouvoirs sont tellement étendus que ce fonctionnaire n'est plus sujet aux restrictions que la loi a traditionnellement imposées aux fonctionnaires publics, ce qui le soustrait à la loi et transgresse la règle de droit; ils sont tellement étendus

[Text]

Canadian Bill of Rights; powers so sweeping as to cry out for explanation. The closest parallel to the powers purportedly conferred on the wildlife area officer by Section 10 is that enjoyed by officers of the Royal Canadian Mounted Police and of Her Majesty Customs under writs of assistance. The right to seize property would seem to conflict with Section 1(a) of the Canadian Bill of Rights. There are not even any provisions in the Regulations governing the disposal of seized property. And little wonder. There is no power in the Act to seize, or to grant power to seize, and none to regulate the disposal of seized property.

There is nothing in the Act, or in its subject matter, to suggest that such extensive powers were intended by Parliament to be granted.

It is useful to compare Section 35 of the Fisheries Act, and Mr. Levelton's comments on its use before the Committee on 19th May, 1977 (attached)

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now, maybe we might have some comments from counsel. This seems to be a very interesting and unusual departure . . . probably some statement from the counsel in connection with this issue.

Mr. Eglington: Well, the powers which are given right in Section 10 of the Regulations are exceptional and seem to involve a good number of the Committee's criteria. I did send around a report which arrived last week of the Standing Committee on Regulations and Ordinances of the Senate of the Commonwealth of Australia which indicates that similar regulations have been made there and objections have been taken to similar types of powers, and objection was also taken there to the formula which appears in Section 7 of these Regulations, where the minister may cancel, amend or suspend a permit where, in his opinion, it is necessary to do so for the conservation of wildlife. If would certainly be consistent with the Committee's traditional stand in these matters that the words "in his opinion" be replaced by "has reasonable grounds to believe" or that some criteria be set out in the Regulations themselves.

The powers in Section 10 are such that they are to be conferred by statute only in the rarest cases. There is a provision somewhere along the same lines in Section 35 of the Fisheries Act, and when Mr. Sponagle and Mr. Levelton were before the Committee in May of 1977, there was a lengthy discussion of the operation of Section 35 of the Fisheries Act and how it was to be implemented in accordance with departmental guidelines, that being one case where the Department admits guidelines existed, and it became clear that the Department in fact tried to restrict any entry and search and seizure of premises by fisheries officers under Section 35, and yet here we have the same Department, the Department of the Environment, setting out on their own initiative and without enabling authority, without Parliament having granted the power, to give exceptionally wide and extensive powers to wildlife area officers, many of whom will, of course, be provincial officers in any event.

[Translation]

que le Parlement ne devrait les accorder qu'après avoir mené une enquête des plus sévères et exhaustives, qu'ils pourraient éventuellement violer la Déclaration canadienne des droits et qu'ils nécessitent des explications. Les pouvoirs qui se rapprochent le plus de ceux accordés au fonctionnaire de réserve de la faune par l'article 10 sont ceux que possèdent les agents de la Gendarmerie royale du Canada et de la Douane en ce qui concerne les mandats de main-forte. Le droit de saisir des biens semblerait entrer en conflit avec l'alinéa 1(a) de la Déclaration canadienne des droits. Le règlement ne prévoit rien en ce qui concerne la disposition des biens saisis, ce qui n'est guère étonnant. La loi ne prévoit aucun pouvoir en matière de saisies et de réglementation de la disposition des biens saisis.

Rien dans la loi ou dans le domaine d'application ne porte à croire que le Parlement voulait que de tels pouvoirs soient accordés.

Il est utile de comparer l'article 35 de la Loi sur les pêcheries et les commentaires dont M. Levelton a fait part au Comité le 19 mai 1977 à cet égard. (Observations que vous trouverez ci-jointes).

Le coprésident (M. Baldwin): Nous pouvons peut-être entendre les remarques du conseiller. Ceci est une entrée en matière assez intéressante et inhabituelle, et je pense que le conseiller pourra nous donner certaines précisions à cet égard.

M. Eglington: Les pouvoirs qui sont conférés en vertu de l'article 10 des règlements sont exceptionnels, et sont assujettis à certains critères définis par le comité. J'ai distribué un rapport que j'ai reçu la semaine dernière du comité permanent des règlements et ordonnances du Sénat du Commonwealth de l'Australie; d'après ce rapport, des règlements semblables sont mis en application dans ce pays et on a opposé de nombreuses objections à l'octroi de ce type de pouvoir, de même qu'à la formule définie à l'article 7 de ces règlements, selon lesquels, le ministre peut annuler, modifier ou suspendre un permis lorsqu'il l'estime nécessaire afin d'assurer la protection de la faune. Je crois qu'il serait conforme à la position traditionnellement adoptée par le comité à cet égard, que les termes «à son avis» soient remplacés par «à des motifs raisonnables de croire», ou bien que des critères précis soient définis dans les règlements eux-mêmes.

Les pouvoirs octroyés aux termes de l'article 10 ne peuvent être conférés par statut que de façon extrêmement rare. L'article 35 de la Loi des pêcheries et sur la façon de le mettre en vigueur conformément aux directives ministérielles. En effet le ministère a émis des directives dans ce domaine, et il a été clairement établi qu'il s'est efforcé de restreindre les pouvoirs de perquisition et de saisie conférés aux agents des pêches en vertu de l'article 35. Pourtant, le même ministère, à savoir le ministère de l'Environnement, a décidé, de sa propre initiative, sans y être autorisé et sans le consentement du Parlement, d'accorder des pouvoirs exceptionnellement vastes et étendus aux agents des réserves de la faune, qui, pour la plupart, sont des fonctionnaires provinciaux.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Any comment on this? I looked at this myself twice and, you know, I was amazed. I could not believe that regulation seeks to give a wildlife area officer first the powers of a police constable. I looked at the Interpretation Act, and the only place where you will find anything approximating this, of course, is the Criminal Code, which refers to a peace officer, and the peace officer is defined... his rights and powers, but they are given by statutes and by the Criminal Code and nobody knows what a police constable's powers are. And then we see on top of that:

... may, without search warrant

(a) stop, enter and search any boat, aircraft ...

(b) enter any premises, and

(c) open and inspect any trunk, box, bag ...

It may well be that this is desirable, but if so, it should be done by Parliament and not by a regulation.

• 1130

Mr. Béchard: I think so myself. I am reading what Mr. Levelton said—when was it—on May 19.

Miss Mayrand: Yes, 1977.

Mr. Béchard:

Any guidelines under Section 5 which have been issued are notably lacking. The act itself quite clearly defines the powers of fishery officers, and the only instruction that has been issued is one which, in effect, lessens the powers given officers under the act. That deals with a section in the act having to do with breaking and entering to search a premises or a vessel or a private residence where an offence is deemed to have been committed or where there may be goods or fish or nets stored, perhaps in contravention of the act. While the act gives the officers the full authority to conduct these searches without warrants, we have instructed that in the case ...

That is what they did. Without warrants, they were doing everything they thought useful to them; but it was not according to what we think it should be. They should need a warrant to do that.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, certainly they should go back to Parliament, and if Parliament wants to give them those powers, fine. I would hope that Counsel would write, indicating the criteria which we think have been breached, a copy of his comments and the position we take, and seek response which will be brought before the Committee at a later stage. We will see what their response is.

The second of the three items before us is the one dealing with the immigration ...

Mr. Béchard: Only three?

[Traduction]

Le coprésident (M. Baldwin): Avez-vous des remarques là-dessus? Je me suis penché moi-même deux fois sur cette question, et comme vous le savez, j'ai été très surpris. J'ai eu du mal à croire qu'un règlement puisse chercher à donner à un agent des réserves de la faune des pouvoirs semblables à ceux que possèdent les agents de la Gendarmerie royale. Je me suis reporté à la Loi d'interprétation, et ce n'est que dans le Code criminel que l'on peut trouver quelque chose d'approximativement semblable. En effet le Code criminel fait mention d'un officier de la paix, dont les droits et pouvoirs sont définis aux termes d'un statut et du Code criminel. Tout le monde ignore d'ailleurs quels sont les pouvoirs d'un agent de police. En outre nous voyons que:

Un fonctionnaire des réserves de la faune peut, sans mandat de perquisition,

a) arrêter et fouiller un bateau, un aéronef ...

b) pénétrer dans un établissement et

c) ouvrir et inspecter un coffre, une boîte, un sac ...

Cela est peut-être très souhaitable, mais en ce cas, ce pouvoir doit être octroyés par le Parlement et non par voie de règlements.

M. Béchard: Je suis d'accord. Je suis en train de lire ce qu'a dit M. Levelton le 19 mai.

Mlle Mayrand: Oui, en 1977.

M. Béchard:

Aucune directive n'a été émise en vertu de l'article 5. La loi définit clairement les pouvoirs des fonctionnaires du ministère et la seule instruction qui ait été émise à ce sujet consiste à limiter les pouvoirs accordés à ces fonctionnaires par la loi. En effet, un article de la loi leur permet de perquisitionner un lieu, un domicile privé ou un bateau où un délit est réputé avoir été commis ou si des marchandises, des poissons ou des filets y sont entreposés en contravention de la loi. Celle-ci donne donc aux fonctionnaires le pouvoir de perquisitionner sans mandat, mais nous avons émis une directive les obligeant d'être munis d'un mandat lorsqu'ils perquisitionnent une résidence privée.

C'est ce qu'ils ont fait. Sans mandat de perquisition, ils ont fait tout ce qu'ils jugeaient utile, mais ce n'est pas conforme à ce que nous pensons. Ils devraient être munis d'un mandat.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, il est certain qu'ils doivent s'adresser au Parlement, et si le Parlement décide de leur accorder ces pouvoirs, c'est très bien. J'espérais que notre conseiller indiquerait par écrit quels sont les critères qui ont été enfreints. Il pourrait joindre à cette lettre un exemplaire de ses remarques et une description de la position que nous avons adoptée, et il pourrait communiquer par la suite au comité les réponses qui ont été faites à cette lettre. Nous verrons ce qu'on répondra.

Le second règlement sur les trois que nous devons étudier ce matin a trait à l'immigration ...

M. Béchard: Trois seulement?

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Three items, yes, and one of them we disposed of. I do not think it will be very long, Mr. Béchar.

Mr. Eglington: It was supposed to be long.

Mr. Béchar: I am not in a hurry now. I have until 12 o'clock.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): SOR/78-316 and SOR/78-172 are not before us, so we have asked for the commentary to be printed.

SOR/78-172

SOR/78-316

IMMIGRATION REGULATIONS, 1978.

Immigration Act, 1976.

P.C. 1978-486

June 14, 1978. (Copy of the Act attached)

1. A different practice is being followed in putting these Regulations before the Committee. Some general remarks are followed by observations (rather than critical or explanatory comments) on certain sections. (The Immigration Appeal Board Rules are also accompanied by observations rather than comments. The reason for this departure from the usual practice is two-fold. First, it is very difficult to criticise the Regulations in a detailed way without being an expert practitioner in Immigration law. Mr. Brewin will be of great assistance to the Committee in this connection. Secondly, the Regulations are drafted on the basis of a particular approach, and once that approach is accepted it is very difficult to fault the Regulations themselves. The Regulations are based upon the exercise of discretion by the officers who will administer them. This is said by the Department to be based upon the recommendations of the Special Joint Committee on Immigration Policy. The paragraphs of that Report which appear relevant are the following:

86. Under the point system as now administered, an immigrant can gain up to 15 points for personal assessment. This is determined during an interview by the Immigration Officer following a detailed set of guidelines. In addition, the Officer has an overall discretionary authority to recommend that an applicant without sufficient points be admitted, or an applicant with sufficient points be refused, if there is a reason to believe that the points awarded do not accurately reflect the person's chances of successfully establishing himself in Canada. Either recommendation is subject to review and final determination by the officer-in-charge in each immigration post.

87. The Committee feels that there is a degree of confusion between the two procedures, and realizes that there is a subjective element in making a personal assessment. Nonetheless, the officer must make a judgment as to how effectively an applicant would adjust to life in Canada. So, while the Committee accepts the need for giving some points for personal

[Translation]

Le coprésident (M. Baldwin): Trois règlements, oui, et nous en avons déjà terminé avec le premier. Je ne pense pas que ce sera très long, monsieur Béchar.

M. Eglington: La séance devait être longue.

M. Béchar: Je ne suis pas pressé. J'ai jusqu'à midi.

Le coprésident (M. Baldwin): DORS/78-316 et DORS/78-172 sont maintenant à l'étude, et nous demanderons que les remarques du conseiller soient imprimées en annexe.

DORS/78-172

DORS/78-316

RÈGLEMENT SUR L'IMMIGRATION DE 1978

Loi de 1976 sur l'immigration

C.P. 1978-486

Le 14 juin 1978 (Une copie de la Loi se trouve en annexe)

1. Nous avons adopté une procédure différente pour soumettre ce règlement au comité. Des remarques d'ordre général précèdent des observations plus précises (plutôt que des critiques ou des explications) sur certaines dispositions. (Quelques observations, plutôt que des remarques, accompagnent également les Règles de la commission d'appel de l'immigration) deux raisons ont motivé cette dérogation à la procédure normale. C'est une tâche ardue que de critiquer le règlement dans les détails pour des profanes en immigration. M. Brewin pourra apporter une aide précieuse au comité à cet égard. Deuxièmement, le règlement est rédigé dans une optique bien particulière qui, une fois acceptée, rend la critique presque impossible. Le règlement se fonde sur l'exercice des pouvoirs discrétionnaires délégués aux agents chargés de l'appliquer. D'après le ministère, cette façon de procéder est conforme aux recommandations du Comité mixte spécial sur la politique d'immigration. Vous trouverez ci-dessous les paragraphes du rapport de ce comité qui traitent de la question:

86. Selon le mode actuel d'administration du système de points, l'immigrant peut accumuler jusqu'à quinze points lors de l'évaluation personnelle, effectuée au cours d'une entrevue par le fonctionnaire à l'immigration selon un ensemble détaillé de directives. En outre, le fonctionnaire a le pouvoir discrétionnaire général de recommander que le candidat qui n'a pas obtenu le nombre de points requis soit admis, ou que celui qui a obtenu un nombre de points requis soit admis, ou que celui qui a obtenu un nombre de points suffisants soit refusé, s'il estime que le nombre de points accordés n'est pas le reflet fidèle des chances du candidat de s'établir avec succès au Canada. L'une ou l'autre de ces recommandations est sujette à être réexaminée, et confirmée ou infirmée par le responsable du Bureau de l'immigration.

87. Le Comité considère qu'il existe une certaine confusion entre les deux procédures et que l'évaluation personnelle fait entrer en jeu un élément subjectif. Néanmoins, l'examineur doit juger de la faculté du candidat à bien s'adapter au style de vie canadien. Ainsi, le Comité reconnaît qu'il est nécessaire d'accorder des points pour l'évaluation personnelle, mais propose qu'on en réduise le maximum d'au moins le tiers.

[Texte]

assessment, it suggests that the total be reduced by at least one third.

88. With regard to the overall discretionary authority, the Committee noted that in the vast majority of cases it has been used to admit persons not scoring sufficient points to be otherwise admissible. In 1974 the authority was used some 5,300 times; in about 500 cases applicants scoring sufficient points were rejected; in the remaining 4,800 cases applicants without sufficient points were admitted.

89. The Committee commends this practice and urges the Department to continue to encourage its officers to use their best judgment when it is a matter of admitting applicants showing adaptability, determination, and resourcefulness who might score low on education and training. It also recognizes that occasionally there may be evidence that an applicant is either unsuitable or undesirable in ways that cannot be reflected in specific and quantitative criteria.

90. The Committee believes that, in the end, it is unavoidable and proper that well-trained Immigration Officers and their superiors, familiar with the social and cultural milieu of the applicants they are assessing, should be entrusted with a discretionary authority to make judgments that are important, but of necessity cannot be encompassed within the mechanical administration of the point system.

These observations appear to be limited to the operation of the points system.

Paragraph 109 is also possibly relevant;

Public Charges

109. Section 5(h) prohibits the entry of those "*who are public charges or who, in the opinion of a Special Inquiry Officer, are likely to become public charges.*" Although some members of the Committee advocated the removal of this prohibition because they think it is vague and confers unacceptable discretionary powers on the Special Inquiry Officer, *the majority favours its retention on the grounds that Canada's social services should not be overtaxed.*

It follows from the decision to grant discretions to officers that the Regulations themselves will not lay down all the rules and requirements which sponsors, immigrants and appellants must face. It is true that an effort has been made in many sections of the Regulations to direct immigration officers' attentions to specified considerations relevant to the exercise of their discretions. Nevertheless, very broad areas are left to officers' discretions and it is inconceivable that Departmental guidelines, circulars, manuals, call them what you will, have not been, and will not be, issued to guide officers in particular areas. Those internal documents are not public. At the conference on the new Immigration laws organized by the Canadian Bar Association in Toronto the Departmental representatives made it clear that they would not be made public. The Report of the Special Joint Committee had this to say about "guidelines":

[Traduction]

88. En ce qui a trait au pouvoir discrétionnaire général, le Comité a noté que dans la grande majorité des cas, il a été utilisé pour faire admettre des immigrants qui n'avaient pas le nombre de points requis. En 1974, ce pouvoir a servi dans 5,300 cas: dans près de 500 cas, les candidats avaient le nombre de points suffisants, mais avaient été rejetés; dans les 4,800 cas restants, des candidats qui n'avaient pas le nombre de points suffisants ont été admis.

89. Le Comité applaudit à cette pratique et invite le Ministère à continuer de faire en sorte que ses agents fassent appel à leur bon jugement lorsque vient le moment d'accepter des candidats qui, tout en démontrant des qualités d'adaptation, de détermination et de débrouillardise, peuvent être déficients au chapitre de la formation scolaire et professionnelle. Il reconnaît en outre qu'occasionnellement, certaines indications peuvent démontrer que le candidat ne convient pas ou est indésirable, sans qu'en témoigne aucun critère quantitatif précis.

90. Le Comité estime que somme toute, il est inévitable et opportun que des fonctionnaires à l'immigration bien formés et leurs supérieurs, connaissant bien le milieu social et culturel des candidats qu'ils évaluent, soient munis du pouvoir discrétionnaire de rendre des jugements qui sont nécessaires, mais qu'il est impossible de justifier par un système de points administré selon un mode purement mécanique.

Ces observations semblent se limiter au fonctionnement du système de points.

Le paragraphe 109 mérite également d'être noté:

Personnes à la Charge du public

109. L'alinéa 5 h) interdit l'entrée des personnes qui "*sont à la charge du public, ou qui, de l'avis d'un enquêteur spécial, deviendront vraisemblablement à la charge du public.*" Alors que certains membres du Comité ont plaidé en faveur de la suppression de cet alinéa parce qu'ils estimaient qu'il est vague et confère des pouvoirs discrétionnaires inacceptables à l'enquêteur spécial, *la majorité s'est dite en faveur de son maintien pour ne pas surcharger les services sociaux du Canada.*

Compte tenu de la décision de déléguer des pouvoirs discrétionnaires aux agents, il est normal que le Règlement ne contienne pas toutes les règles et les exigences auxquelles les répondants, les immigrants et les appelants devront se conformer. Il convient cependant de noter que de nombreux articles du Règlement attirent l'attention des agents d'immigration sur diverses considérations dont ils doivent tenir compte dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires. Néanmoins, des domaines très vastes sont laissés à la discrétion des agents et il est inconcevable que le ministère n'émette ni n'ait l'intention d'émettre des lignes directrices, des circulaires, des guides ou autres documents pour aider les agents à prendre des décisions dans certains cas. Ces documents internes ne sont pas rendus publics. Dans le cadre de la conférence sur les nouvelles lois sur l'immigration organisée par l'Association du Barreau canadien à Toronto, les représentants du ministère ont souligné le fait que ces documents ne seraient pas divulgués au public. Le

[Text]

Crimes of Moral Turpitude

105. Section 5(d) prohibits the entry of persons who have been convicted of or admit having committed a crime involving moral turpitude. While agreeing with the principle, the Committee believes that the term "moral turpitude" is vague and unsatisfactory. A more adequate definition would be achieved by listing serious offences such as murder, rape, assault, fraud, robbery, hijacking, kidnapping, perjury and smuggling, and by providing guidelines by which other serious crimes could be identified.

Non-Bona Fide Immigrants or Non-Immigrants

113. Section 5(p) prohibits the entry of "persons who are not, in the opinion of a Special Inquiry Officer, bona fide immigrants or non-immigrants." The Canadian Bar Association suggested that the section "should be either deleted in its entirety or amended so that it provides guidelines or criteria to be followed by Special Inquiry Officers as to the meaning of 'bona fide'" (067). The Committee recommends that the prohibition be retained, but that clear guidelines be followed by Special Inquiry Officers in applying it.

THE STATUTE AND REGULATIONS

176. Under the present system, immigration law comprises mainly statutes enacted by Parliament and regulations introduced by the Government from time to time under the authority granted by the Immigration Act. The Committee sees no alternative but to maintain a balance between a basic act which establishes the framework of principle and regulations which set out the procedures for putting the principles into effect.

177. However, as the Green Paper admitted, "the essential criteria governing admissions to Canada are dispersed through the present Act and Regulations somewhat haphazardly. This makes it unnecessarily complicated for anyone who merely reads the Act to grasp the fundamental principles and conditions that surround the admission of immigrants and non-immigrants" (Green Paper I, p. 66). Therefore, the Committee recommends that a new Immigration Act contain in its initial provisions a clear statement of principles and objectives including those pertaining to admission, non-discrimination, sponsorship of relatives, refugees, and the prohibition of certain classes of persons. Operational details and procedures should be specified in regulations. These should continue to be published in the Canada Gazette, and presented as well in a form readily accessible to the public and available to prospective immigrants. Significant changes in regulations should be explained and defended before the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration; where possible this should be done before they are put into effect. The Committee objects to the practice of in effect issuing regulations in the guise of confidential departmental directives.

[Translation]

rapport du Comité spécial mixte traite des «lignes directrices» en ces termes:

Crimes impliquant turpitude morale

105. L'alinéa 5 d), interdit l'admission des personnes qui ont été déclarées coupables de quelque crime impliquant turpitude morale, ou qui admettent avoir commis un tel crime. Bien que d'accord avec le principe, le Comité croit que l'expression «turpitude morale» est vague et laisse à désirer. Une meilleure définition énumérerait les délits graves comme le meurtre, le viol, les voies de fait, la fraude, le vol, la piraterie aérienne, l'enlèvement, le parjure et la contrebande, et il conviendrait d'émettre des directives qui permettraient d'identifier d'autres crimes graves impliquant turpitude morale.

Immigrants ou non-immigrants authentiques

113. L'alinéa 5 p) interdit l'entrée aux «personnes qui, suivant l'opinion d'un enquêteur spécial, ne sont pas des immigrants ou non-immigrants authentiques». L'association du Barreau canadien estime que cet alinéa «devrait être soit supprimé entièrement, soit modifié pour prévoir à l'intention des enquêteurs spéciaux des directives ou critères sur la signification du terme authentique.» (067). le Comité recommande que cette interdiction soit maintenue, mais qu'on émette des directives précises sur son application à l'intention des enquêteurs spéciaux.

LA LOI ET LES RÈGLEMENTS

176. En vertu du système actuel, la loi sur l'Immigration comprend principalement des statuts adoptés par le Parlement et des règlements que le gouvernement présente de temps à autre, conformément à l'autorité que lui octroie la loi sur l'Immigration. Le Comité ne voit d'autre choix que de maintenir un équilibre entre une loi de base qui établit le cadre du principe et des règlements qui fixent les procédures d'application de ce principe.

177. Cependant, comme le Livret vert l'a admis, «les critères essentiels régissant l'admission au Canada sont dispersés (d'une façon quelque peu fortuite) dans la loi et le Règlement (actuels), ce qui complique inutilement la tâche de toute personne qui lit simplement la loi pour en saisir les principes fondamentaux et les conditions mises à l'admission des immigrants et des non-immigrants» (Livre vert I, p. 75). Le Comité recommande donc qu'une nouvelle loi sur l'Immigration, dans ses dispositions initiales, fasse clairement une déclaration de principes et des objectifs, y compris ceux qui touchent l'admission, le parrainage non discriminatoire des parents, les réfugiés, et l'interdiction de certaines catégories de personnes. Les détails opérationnels de même que les procédures devraient figurer aux règlements. On devrait en poursuivre la publication dans la Gazette du Canada, et sous une forme plus aisément accessible au public et aux candidats à l'immigration. De règlements devant un Comité permanent de la main-d'œuvre et de l'immigration: dans la mesure du possible, on devrait le faire avant qu'elles ne prennent effet. Le Comité s'oppose à la pratique qui consiste à édicter des règlements sous forme de directives ministérielles confidentielles.

[Texte]

It is not clear from these passages whether the Committee was always referring to internal departmental documents, maintaining a distinction between regulations in the strict sense and the internal departmental guidelines.

2. Section 2(1)

The definition of "entrepreneur" is quite restrictive. However, there is also the class of "self-employed person". But what is a "controlling interest"?

"A nephew", it seems does not include a son born outside of marriage to a woman by a brother of the person in question. The definition of "niece" is similarly limited.

The definition of "unmarried" is very restrictive.

3. Section 3

(i) Just what is "the family class"? It is not defined in the Act. Nor is it defined nor are its members enumerated in the Regulations. The only way the phrase's meaning becomes clear is by the cumulative effect of Sections 4-6 of the Regulations under the heading "Members of the Family Class". The heading however, has no legal effect. So important a concept as the "family class" really ought to be set out with clarity and precision, the more so as the word "family" already is something of a jack-of-all-trades. There is one definition of the word in Section 2 of the Act, and three different definitions for different purposes in subsections 2(2), 2(3) and 2(4) of the Regulations.

(ii) The classes of persons referred to in Section 3(a) as designated pursuant to paragraph 115(1)(d) of the Act are classes, "the admission of members of which would be in accordance with Canada's humanitarian traditions with respect to the displaced and the persecuted". (Section 6(2) of the Act) No such classes appear to have been designated, as any such designation made under Section 115(1)(d) of the Act would be a regulation and should be registered and published. It is, perhaps, just possible that the Crown interprets Section 6(2) and Section 115(1)(d) of the Act as being capable of independent use, so that if a class were designated under Section 6(2) but not by regulation under Section 115(1)(d), the instrument of designation would not be a statutory instrument since Section 6(2) contains no magic formula. This raises a question of general principle applicable to many statutes which ought to be taken up with the Legal Advisors to the Privy Council Office. Sections 6(2) and 115(1)(d) read as follows:

Displaced and persecuted

6(2) Any Convention refugee and any person who is a member of a class designated by the Governor in Council as a class, the admission of members of which would be in accordance with Canada's humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted, may be

[Traduction]

Il ne ressort pas clairement de ces quelques lignes si le comité faisait uniquement allusion à des documents ministériels internes et s'il établissait la différence entre les règlements dans le sens strict du terme et les lignes directrices internes du ministère.

2. Article 2(1)

La définition de «entrepreneur» est plutôt restrictive. Toutefois, il existe également une catégorie de «travailleur autonome», Mais qu'entend-on par l'expression «l'acquisition du contrôle d'une entreprise»?

Il semble également que la définition de «un neveu» n'inclue pas un fils né hors mariage d'une femme par un frère de la personne en question. La définition de «nièce» comporte la même lacune.

La définition de «non marié» est très restrictive.

3. Article 3

(i) Que signifie exactement «catégorie de la famille»? On n'en trouve aucune définition dans la Loi. Le Règlement ne définit pas non plus cette expression et n'en énumère pas les membres. L'effet combiné des articles 4 à 6 du Règlement intitulés «Personnes appartenant à la catégorie de la famille» constitue le seul indice permettant d'interpréter la signification de cette expression. Ce titre n'a cependant aucune valeur juridique. Un concept aussi important que «la catégorie de la famille» devrait être clairement et exactement défini, d'autant plus que le mot «famille» est une expression fourre-tout. L'article 2 de la Loi offre une définition de ce terme et l'on en trouve trois autres, établies pour des raisons différentes, aux paragraphes 2(2), 2(3) et 2(4) du Règlement.

(ii) Les catégories de personnes mentionnées à l'alinéa 3a) et désignées selon l'alinéa 115(1)d) de la Loi font partie de la «catégorie déclarée admissible par le gouverneur en conseil conformément à l'attitude traditionnellement humanitaire du Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées». (Paragraphe 6(2) de la Loi). Mais il semble qu'aucune catégorie semblable n'ait été désignée puisque toute disposition en ce sens établie en vertu de l'alinéa 115(1)d) de la Loi constituerait un règlement et devrait par conséquent être enregistrée et publiée. Il est donc possible que la Couronne interprète le paragraphe 6(2) et l'alinéa 115(1)d) de la Loi comme devant s'appliquer indépendamment, de sorte que si une catégorie est désignée aux termes du paragraphe 6(2) mais non du Règlement conformément à l'alinéa 115(1)d), le texte de désignation ne peut être un texte réglementaire, puisque le paragraphe 6(2) ne contient aucune formule magique. C'est donc une question de principe général concernant de nombreux statuts dont on devrait saisir les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé. Le paragraphe 6(2) et l'alinéa 115(1)d) sont libellés ainsi:

Personnes déplacées ou persécutées

6(2) Tout réfugié au sens de la Convention et toute personne d'une catégorie déclarée admissible par le gouverneur en conseil conformément à l'attitude traditionnellement humanitaire du Canada à l'égard des personnes déplacées ou persécutées, peuvent obtenir l'admission,

[Text]

granted admission subject to such regulations as may be established with respect thereto and notwithstanding any other regulations made under this Act.

115(1) "The Governor in Council may make Regulations . . ."

(d) designating classes of persons for the purposes of subsection 6(2);

Although Section 3(a) of the Regulations places members of any such designated classes behind members of the family class and Convention refugees, Section 6(2) of the Act does provide that members of designated classes "may be granted admission subject to such regulations as may be established with respect thereto and notwithstanding any other regulation made under this Act".

It would be useful to know more about the order of priority established by Section 3(a) and how it operates in practice. Does it, for instance, bind only an individual immigration officer, or the regional office? Or does it bind the whole immigration programme and refer to the global quota for immigrants set by the Minister under Section 7 of the Act? On what time frame are the priorities administered? Does even an accepted immigrant fall back into a common pool at the end of each year or gradually work up the priority list over time?

4. Section 4(d)

The result of this provision is that *both* father and mother must be incapable of gainful employment, where the sponsor's parents are alive, married to one another and one of them is under 60 years of age. This seems a bit tough when, for example, the sponsor's father is 58 and crippled. Evidently his mother must be crippled too.

5. Section 4(f)

This provision may be open to abuse through arranged betrothals if alleged United Kingdom experience were to be repeated in Canada.

6. Section 6(1)(b)(i) and (ii)

Discretionary elements of significance are left to the immigration officer. However, that in subparagraph (iii) is guided by Section 6(2) and limited by Section 6(3).

7. Section 6(1)(d)

What is the situation if the marriage is not solemnised, though due to no fault on the part of the immigrant as where for example, his intended thinks better of her position, or dies? Section 27(1)(b) of the Act, leading to an enquiry, does not seem to answer the situation as it is limited to the case of a permanent resident, granted landing subject to terms and conditions, who "has knowingly contravened any such term or condition".

[Translation]

sous réserve des règlements établis à cette fin et par dérogation à tous autres règlements établis en vertu de la présente loi.

115. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

d) désignant les catégories de personnes visées au paragraphe 6(2);

Bien que l'alinéa 3a) du Règlement place les membres de toutes catégories ainsi désignées derrière les membres appartenant à la catégorie de la famille et les réfugiés au sens de la Convention, le paragraphe 6(2) de la Loi stipule que les membres d'une catégorie déclarée admissible «... peuvent obtenir l'admission, sous réserve des règlements établis à cette fin et par dérogation à tous autres règlements établis en vertu de la présente Loi».

Il serait utile de connaître l'ordre de priorité établi par l'alinéa 3a) et comment il fonctionne en pratique. S'applique-t-il, par exemple, aux agents d'immigration eux-mêmes ou aux bureaux régionaux? Ou encore, à l'ensemble du programme d'immigration et doit-il se conformer au contingent global d'immigrants que peut établir le ministre aux termes de l'article 7 de la Loi? Quel est le calendrier d'exécution de la liste de priorités? Ou encore, un immigrant accepté retombe-t-il dans la masse commune à la fin de chaque année ou bien peut-il monter dans la liste de priorités avec le temps?

4. Alinéa 4d)

Il ressort de cette disposition que *tant* le père et la mère doivent être incapables d'exercer un emploi rémunéré pour les cas où les parents du répondant sont vivants, mariés l'un à l'autre et où l'un d'eux est âgé de moins de 60 ans. Cette disposition est assez rigide puisque, par exemple, le père du répondant peut être âgé de 58 ans et handicapé. La mère devra alors être également handicapée.

5. Alinéa 4f)

Cette disposition pourrait ouvrir la voie à l'abus de fiançailles préorganisées si l'expérience que semble avoir connue le Royaume-Uni se répétait au Canada.

6. Sous-alinéa 6(1)d)(i) et (ii)

Des éléments importants sont laissés à la discrétion des agents d'immigration. Toutefois, le sous-alinéa (iii) se fonde sur le paragraphe 6(2) et est restreint par la disposition énoncée au paragraphe 6(3).

7. Alinéa 6(1)d)

Qu'advient-il dans les cas où le mariage n'est pas célébré pour des raisons échappant à la volonté de l'immigrant comme, par exemple, si le ou la fiancée change d'avis ou meurt? L'alinéa 27(1)b) de la Loi qui exige une enquête ne correspond pas à cette situation car il se limite au cas d'un résident permanent ayant reçu le droit d'établissement sous réserve de certaines conditions et qui «a sciemment contrevenu aux conditions auxquelles était soumis son droit d'établissement».

[Texte]

8. Section 7(1)(a)

It is likely that a refugee will score badly on point factors. It is not clear what *consideration* of each of the point factors means when points as such are not to be awarded.

9. Section 7(2)(c)

This requirement may be onerous in that the members collectively may well be able to give and discharge the undertaking. But individually, the undertaking may be too much. It may be altogether beyond each individual member to lodge, care for, maintain and resettle the refugee and his family.

10. Section 7(2)(e)

(i) Another example of the importance of the opinion of the immigration officer.

(ii) In Section 7(3)(b) the opinion of the visa officer is guided by the considerations in Section 7(1) from which it is unlikely a refugee will emerge in very good light.

11. Section 7(3).

Appears to be a different requirement from that which the Act might be thought to contemplate. Section 7(3) requires of a Convention refugee that he meet the requirements of the Act and of these Regulations *and* be the subject of a certain opinion. Section 6(1) of the Act says that a convention refugee *may* be granted landing if he is able to establish to the satisfaction of an immigration officer that he meets the selection standards established by the regulations for the purpose of determining whether or not an immigrant will be able to become successfully established in Canada. It is not clear that Section 7(3)(b) is not an additional requirement and that Section 7(1) deliberately fails to set out "selection standards" for Convention refugees. Perhaps points factors are selection standards and a Convention refugee must in some sense "pass" them too unless special rules are made under Section 6(2) of the Act.

12. The Points System—Section 8 f.f. and Schedule I

Within each of the factors 4 and 9 in Schedule I, the visa officer has a discretion to award any number of points up to the maximum set. His discretion is more, or less, guided in each case. It is apparent that some departmental literature must exist elucidating the matters in these factors, as well as the contents of factors 5, 6, 8, and 9. Factor 6 enjoins zero, five or minus five points for a person intending to proceed to a non-designated area, or to two types of designated areas respectively. No area or areas is or are designated in the Regulations. No reference is given to any place of publication of such areas. Departmental literature must exist elucidating Section 8(1)(e)(i) and (ii), Section 8(4), 10(1)(c) with 10(2).

[Traduction]

8. Alinéa 7(1)a)

Il se peut fort bien qu'un réfugié ne se distingue guère dans le système de points. Il n'est pas très clair ce que la *considération* de chacun des facteurs numériques signifie lorsqu'il est décidé de ne pas accorder de points comme tels.

9. Alinéa 7(2)(c)

Cette exigence peut représenter une charge beaucoup trop lourde, car il se peut que les membres visés soient en mesure de prendre ce genre d'engagement collectivement, mais non individuellement. En effet, il peut être au-delà des moyens d'un seul des membres de prendre les dispositions nécessaires à l'égard du logement, des besoins et de l'aide au rétablissement du réfugié et des personnes à sa charge qui l'accompagnent.

10. Alinéa 7(2)(e)

(I) Voici un autre exemple de l'importance de l'opinion de l'agent d'immigration.

(II) Aux termes de l'alinéa 7(3)b), l'opinion de l'agent des visas doit se fonder sur les considérations énoncées au paragraphe 7(1) et il semble donc peu probable qu'un réfugié réussisse à se distinguer.

11. Le paragraphe 7(3).

Impose une exigence bien différente de celle que semble envisager la Loi. En effet, ce dernier stipule qu'un réfugié au sens de la Convention doit satisfaire aux exigences de la Loi et du règlement *de même que* faire l'objet d'une certaine appréciation. Aux termes du paragraphe 6(1) de la Loi, un réfugié au sens de la Convention *peut* obtenir le droit d'établissement s'il établit à la satisfaction de l'agent de l'immigration qu'il répond aux normes réglementaires de sélection fixées en vue de déterminer l'aptitude des immigrants à s'établir avec succès au Canada. Il n'est pas évident que l'alinéa 7(3)b) ne constitue pas une exigence supplémentaire et que le paragraphe 7(1) omette délibérément de fixer «des normes réglementaires de sélection» devant s'appliquer aux réfugiés au sens de la Convention. Il se peut qu'on considère le système des points comme des normes réglementaires et les réfugiés au sens de la Convention sont probablement tenus, d'une façon ou d'une autre, d'en «obtenir» un nombre suffisant, à moins que des règles spéciales soient appliquées conformément au paragraphe 6(2) de la Loi.

12. Le système des points—article 8 et S. et Annexe I

Conformément aux facteurs 4 et 9 de l'annexe I, l'agent des visas est habilité à accorder un certain nombre de points jusqu'à concurrence du maximum établi. Son pouvoir discrétionnaire est plus ou moins limité, dans chacun des cas. Il est bien évident qu'il doit exister des documents ministériels elucidant ces facteurs, de même que la teneur des facteurs 5, 6, 8 et 9. Le facteur 6 prévoit l'attribution de la note zéro, de 5 points ou encore, de moins 5 points aux requérants ayant l'intention de s'établir dans une région non désignée ou dans les deux genres de région désignées par le ministre, respectivement. Aucune région n'est désignée dans le règlement. En outre, on

[Text]

13. Section 11(2)

What is a designated occupation? Section 2 defines it as:

“an occupation in a *locality or area in Canada designated by the Minister*, after consultation with the relevant provincial authority, as a locality or area in which workers in that occupation are short in supply;”

Where, when and how will the areas be designated?

14. Section 11(3)

Is of very wide import. It is understood that reasons for exercising the discretion in Section 11(3)(b) are not given.

15. Section 14(1)(b)

It is not clear whether the Minister's Order will be regarded as a statutory instrument and, if so, whether it will be published or otherwise referred to the Committee. An enquiry should go.

16. Section 20(1)(a)

Refers to an important opinion governed by Section 20(3) which relates to matters no mere immigration officer could fairly be expected to decide upon without elaborate guidance by departmental minutes, manuals, guidelines etc., even if Section 20(4) is obeyed. The same observation applies to Section 20(5)(e).

17. Section 21

Depends upon Section 19(1)(a) of the Act which reads:

19(1) “No person shall be granted admission if he is a member of any of the following classes:

(a) “persons who are suffering from any disease, disorder, disability or other health impairment as a result of the nature, severity or probable duration of which, in the opinion of a medical officer,

(i) they are or are likely to be a danger to public health or to public safety, or

(ii) their admission would cause or might reasonably be expected to cause excessive demands on health or social services;

Subparagraph (ii) in particular leaves a tremendous discretion to the medical officer. The Act in Section 115(1)(l) contemplated that this discretion would be limited and governed by regulations.

“(l) prescribing the factors to be considered in determining whether any person is or is likely to be a danger to public health or to public safety or whether the admission of any person would cause or might reason-

[Translation]

n'y fait aucunement allusion à l'existence d'une liste de ces régions.

13. Paragraphe 11(2)

En quoi consiste une profession désignée? L'article 2 la définit ainsi:

«profession désignée» désigne une profession dans une localité ou région du Canada, profession où il y a pénurie de travailleurs, ainsi désignée par le Ministre après avoir consulté les autorités provinciales compétentes;

Ou, quand et comment ces régions seront-elles désignées?

14. Le paragraphe 11(3)

A une très vaste portée. Il est important de souligner que l'alinéa 11(3)(b) ne fait pas allusion aux raisons qui motivent l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

15. Alinéa 14(1)(b)

Il n'est pas très clair si un décret du ministre doit être considéré comme un texte réglementaire et, dans l'affirmative, s'il sera publié ou soumis d'une manière quelconque au Comité. Il conviendrait d'approfondir cette question.

16. Alinéa 20(1)(a)

Cet alinéa concerne une opinion importante régie par le paragraphe 20(3) qui porte sur des questions qu'un simple agent d'immigration n'est pas en mesure de trancher sans se fonder sur des procès-verbaux, des guides, des lignes directrices bien détaillés du ministère, même en se conformant au paragraphe 20(4). La même observation s'applique également à l'alinéa 20(5)(e).

17. L'article 21

Se fonde sur l'alinéa 19(1)(a) de la Loi qui stipule:

19. (1) Ne sont pas admissibles

a) les personnes souffrant d'une maladie, d'un trouble, d'une invalidité ou autre incapacité pour raison de santé, dont la nature, la gravité ou la durée probable sont telles qu'un médecin, dont l'avis est confirmé par au moins un autre médecin, conclut,

(i) qu'elles constituent ou pourraient constituer un danger pour la santé ou la sécurité publiques, ou

(ii) que leur admission entraînerait ou pourrait vraisemblablement entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé;

Le sous-alinéa (1) en particulier, délègue des pouvoirs discrétionnaires immenses au médecin. L'alinéa 115(1)(1) de la Loi limite ce pouvoir discrétionnaire et impose les conditions suivantes:

l) indiquant les critères à retenir pour déterminer si une personne constitue ou est susceptible de constituer un danger pour la santé ou la sécurité publiques, ou bien si une personne, du fait de son admission, entraînerait ou

[Texte]

ably be expected to cause excessive demands on health or social services;"

Section 22 of the Regulations has been made in reliance on that power but the matter is left in a very vague way. One supposes guidelines have been issued eg. relating to the extent of hospitalization that will be tolerated, for everything from tonsillitis to kidney dialysis.

18. Section 23(e)(iv)

This is probably unobjectionable since the subject of the condition is a visitor. However, Section 23(e)(vii) seems an incredible condition to impose in a free society. The Communist countries in particular have been the subject of derision for decades for imposing just such restrictions. (Please note: paragraph (e) of Section 23 has been improperly labelled "c" in the English text).

19. Section 26—Returning Resident Permits

The discretion imported into subsection 2(c)(iv) (despite the use of the word "shall" in the opening line of the subsection) is very wide and is presumably governed by some departmental instructions. Read on its own Section 25 of the Act might indicate that a permanent resident is entitled to a permit if he chooses to apply. However, Section 115(1)(h) negates this view by providing that regulations may be made "prescribing the circumstances in which a returning resident permit shall be issued to a permanent resident . . .". Even this, however, does not indicate that the matter can be left to the discretion of an immigration officer, even one guided by some departmental manual.

Subsection (3) will involve the formation of an opinion as to whether a returning resident left or remained outside Canada *with the intention* of abandoning Canada as his place of permanent residence.

Subsection (4) does not seem to be grounded in the Act which makes no mention of time limits either in Section 25 or in Section 115(1)(h) which refers to the circumstances in which the permit shall be issued, not to its duration.

20. Inquiries

Section 31(2)—There is, apparently no right to examine (really to cross-examine) the reporting immigration officer unless he is called by the case presenting officer. The right to call the reporting officer for examination is nowhere made clear. By Section 31(1) and 32(1) it would appear to rest in the discretion of the adjudicator.

Section 39 is a little odd. An inquiry may be re-opened, independently of written request or permission of the person inquired into, where the decision made at the inquiry will be amended to the benefit of the person concerned. How can this be known until the re-opened inquiry has been conducted and concluded?

[Traduction]

pourrait vraisemblablement entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé;

L'article 22 du règlement est fondé sur ce texte mais de façon très vague. On suppose que des lignes directrices ont été émises concernant la durée tolérée d'un séjour à l'hôpital que se soit pour une amygdalite ou une dialyse.

18. Le sous-alinéa 23(e)(iv)

On ne peut probablement pas s'opposer à cette disposition, car elle concerne les visiteurs. Toutefois, le sous-alinéa 23(e)(vii) est tout à fait inconcevable dans une société libre comme la nôtre. Les pays communistes, en particulier, ont été un objet de dérision pendant des décennies pour avoir imposé de telles restrictions. (Veuillez noter: l'alinéa (e) de l'article 23 porte par erreur la lettre «c» dans la version anglaise).

19. Article 26—permis de retour pour résidents permanents

Les pouvoirs discrétionnaires délégués aux termes du sous-alinéa 2(c)(iv) (en dépit de l'utilisation du mot «doit» au début du sous-alinéa) sont très vastes et probablement régis par des dispositions ministérielles quelconques. Lu indépendamment, l'article 25 de la Loi pourrait être interprété comme signifiant qu'un résident permanent a le droit d'obtenir un permis s'il le souhaite. Toutefois, l'alinéa 115(1)(h) établit le contraire en prévoyant que des règlements peuvent être élaborés «fixant les circonstances d'attribution de permis de retour au résident permanent . . .». Toutefois, ces dispositions ne signifient pas que ce genre de question peut être laissé à la discrétion de l'agent d'immigration, même s'il était entendu qu'il se fonde sur un guide ministériel pour prendre sa décision.

Le paragraphe (3) exige qu'il soit déterminé si un résident retournant au pays *avait effectivement l'intention*, en quittant le Canada ou en demeurant à l'étranger, d'abandonner le Canada comme lieu de résidence permanente.

Le paragraphe (4) ne semble pas se fonder sur la Loi qui n'établit aucune limite, ni sur l'article 25 ou l'alinéa 115(1)(h) qui concernent les circonstances d'attribution d'un permis de retour et non la durée.

20. Enquêtes

Selon le paragraphe 31(2) il n'existe, apparemment, aucun pouvoir permettant d'interroger l'agent d'immigration concerné (en fait, de procéder à son interrogation contradictoire) à moins que l'agent chargé de présenter le cas ne l'exige. En outre on ne fait pas non plus allusion au droit d'interroger l'agent intéressé. Selon les paragraphes 31(1) et 32(1), cette question relèverait de la discrétion de l'arbitre.

L'article 39 est quelque peu étrange. En effet, selon les dispositions qui y sont énoncées, une enquête peut être réouverte, sans la demande ou la permission écrite de la personne en cause si la décision prise à l'enquête est modifiée en faveur de ladite personne. Mais comment peut-on le savoir à moins que l'enquête réouverte ait été menée à bien?

[Text]

21. Section 40

Section 70(1) of the Act and Section 115(1)(ii) give undoubted power to set the time limit at 7 days. Nevertheless, that may be a short time for a person, usually not very well equipped, to organize and to act.

22. Section 41(1)

Why should not the information itself be given?

23. Section 44(2)

Finger printing is left to the lack of satisfaction of an immigration officer.

24. Section 45(1)(c)

The class of persons mentioned appears not to have been designated. (See note 3(ii) above). If a designation is made it will make for much easier understanding by everyone if paragraph (c) is then amended to state precisely what the classes are.

25. Section 46(3)

Seems to be ultra vires Section 115(1)(t) which speaks only of *prescribing the manner in which the terms of repayment of loans shall be determined*.

26. Section 49(1)(b)

One might think that the person not allowed in would be the one who would require his travel documents immediately.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Might I say before we commence any discussion, Mr. Brewin, who is temporarily absent—he came to the Committee but had to leave briefly, I hope only for a little while—asked me if he was absent to raise the point that at a committee meeting—I am not sure which committee it would be; it is the committee before which appeared the Minister of Employment and Immigration, Mr. Cullen. Does anyone know the name of that committee?

Mr. Eglington: Manpower.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): All right. Before that Committee on May 16 the Minister appeared with an official of his department, Mr. Tait, and Mr. Brewin raised the question which we have raised in this Committee on a number of occasions: what criteria are used by immigration officers, are any instructions given to them, what form are they in, and can we construe them as being regulations? If not, do they constitute any violation of any of our criteria?

At that time Mr. Cullen stated that his department and his officials had considered this problem and had decided to publish a manual, which was going to be made public. That manual was to contain a full list of all the instructions, saving only those where it would involve their revelation of criminal offences and matters of this nature, which they may consider

[Translation]

21. Article 40

Le paragraphe 70(1) de la Loi et l'alinéa 115(1)(ii) établissent sans aucun doute le pouvoir de fixer une limite de sept jours. Il s'agit cependant d'un délai trop court pour permettre à une personne, habituellement mal équipée, de s'organiser et agir.

22. Paragraphe 41(1)

Pourquoi ne pas fournir les renseignements?

23. Paragraphe 44(2)

La dactyloscopie dépend des doutes de l'agent d'immigration.

24. Alinéa 45(1)(c)

La catégorie de personnes mentionnées ne semble pas avoir été désignée. (Voir les notes concernant le sous-alinéa 3(ii) ci-dessus). La non désignation faciliterait les choses pour tout le monde à condition que l'alinéa (c) soit modifié et énonce clairement en quoi consiste les catégories.

25. Le paragraphe 46(3)

Semble aller au-delà des pouvoirs énoncés à l'alinéa 115(1)(t) qui ne mentionne que *la manière de déterminer les modalités de remboursement des prêts*.

26. Alinéa 49(1)(b)

On penserait que les personnes non autorisées à entrer au Canada sont celles qui ont besoin de leurs documents de voyage immédiatement.

Le coprésident (M. Baldwin): Avant de commencer, j'aimerais souligner que M. Brewin est provisoirement absent, il s'est présenté devant le comité mais il a dû s'absenter rapidement, j'espère que c'est seulement pour un instant, M. Brewin donc m'a demandé de soulever un point qu'il a lui-même soulevé au cours d'une séance d'un comité. Je ne sais plus de quel comité il s'agissait. Il s'agissait du comité devant lequel a comparu le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, M. Cullen. Quelqu'un connaît-il le nom de ce comité?

M. Eglington: Main-d'œuvre.

Le coprésident (M. Baldwin): D'accord. Le ministre a donc comparu devant ce comité le 16 mai avec un collaborateur de son ministère, M. Tait. M. Brewin a soulevé une question que nous avons à maintes reprises posée devant ce comité, à savoir quels sont les critères utilisés par les agents d'immigration, quelles sont les instructions qui leur sont données, de quelle façon elles sont exprimées, et pouvons-nous les assimiler à des règlements? Sinon, ces instructions constituent-elles une infraction au critère que nous avons défini?

A cette époque, M. Cullen avait déclaré que son ministère ainsi que ses collaborateurs s'étaient penchés sur ce problème et avaient décidé de publier un manuel qui serait donc rendu public. Ce manuel devait contenir la liste complète de toutes ces instructions, à l'exception de celles qui impliquent la divulgation de délits criminels et autres délits de ce type. Ce manuel devait être publié et donc disponible.

[Texte]

to be inviolate. This was to be published and it would be made available.

As a number of the points raised by Counsel and in the commentary, and a number of issues we have raised in the Committee, deal with this very matter, it might well be that the Committee would see fit to ask Counsel to get in touch with the Minister and or his officials, ascertain if this manual has yet been published, if not how soon it will be, and could we have a copy because it is germane to the inquiries we are making.

Mr. Eglington: I can certainly inquire. I trust that the manual will be made available, because I certainly heard a statement out of the mouth of the same Mr. Tait, as you mentioned, on another occasion, but not earlier than May 16, on which he said that they would not be made public soon.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): In any event, Mr. Brewin said he raised this very forcefully at the Committee meeting. Maybe we might have a look at the minutes of that meeting, and then, based on that, ask for a copy and bring the matter back. If we have the manual, if the manual is going to be available, it will, of course, have some effect on our deliberations.

• 1135

Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Now then, finally, the issue of the Immigration Appeal Board. Somewhere I have the number. Maybe Counsel . . .

Mr. Eglington: It is SOR/78-311 as amended by SOR/78-355.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Yes, that is right.

SOR/78-311, SOR/78-355, Immigration Appeal Board Rules, 1978.

These have not been before the Committee before, so we will ask for the comment of the Counsel be printed.

SOR/78-311
78-355

IMMIGRATION APPEAL BOARD RULES, 1978
Immigration Act, 1976
P.C. 1978-987

The Committee may be interested in the following observations:

1. Several of the Rules *Rr. 9, 12, 20(1)* refer to «a form approved by the Board». While this can not be said to be an unauthorized provision it is usual, and desirable, that court and tribunal forms be appended to the Rules in connection with which they are to be used. No forms accompany these

[Traduction]

Étant donné que la majorité des questions soulevées par le conseiller dans ses remarques et par de nombreux députés au cours d'une séance du comité portent sur cette question, il serait peut-être utile que le comité demande au conseiller d'entrer en contact avec le ministre ou avec l'un de ses collaborateurs afin de savoir si ce manuel a été publié, et sinon à quelle date il le sera. Il pourrait également demander que nous en recevions un exemplaire, car il est extrêmement important pour nos travaux.

M. Eglington: Je pourrai certainement veiller à cela. Je crois que ce manuel sera disponible bientôt. M. Tait, dont vous avez déjà parlé, avait déjà laissé entendre, à une autre occasion, avant le 16 mai, que ce manuel ne serait pas rendu public bientôt.

Le coprésident (M. Baldwin): Quoiqu'il en soit, M. Brewin a dit qu'il avait posé cette question lors d'une séance du comité. Nous pourrions peut-être nous reporter au compte rendu de nos délibérations et, à partir de cela, demander un exemplaire du manuel et soulever à nouveau la question. Si nous avons ce manuel, puisqu'il semble qu'il sera bientôt disponible, il est évident qu'il aura beaucoup d'impact sur nos délibérations.

Vous êtes d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Nous allons maintenant passer à la question de la Commission d'appel de l'immigration. J'ai le numéro dans ces documents, mais le conseiller juridique pourrait peut-être . . .

M. Eglington: Il s'agit du DORS/78-311, amendé par le DORS/78-355.

Le coprésident (M. Baldwin): C'est exact.

DORS/78-311, DORS/78-355, Règlements de la Cour d'appel de l'immigration, 1978.

Étant donné que c'est la première fois que nous voyons ces documents, je demanderai que les commentaires de notre conseiller juridique soient annexés.

RÈGLES DE LA COMMISSION D'APPEL DE L'IMMI-
GRATION (1978)
Loi sur l'Immigration de 1976
C.P. 1978-987

Les observations suivantes intéresseront peut-être le Comité:

1. Plusieurs des règles, à savoir, les numéros 9, 12 et 20 (1) contiennent l'expression: «. . . la forme approuvée par la Commission . . .». Bien qu'on ne puisse pas dire qu'il s'agit d'une disposition non autorisée, il est habituel et souhaitable que les formules destinées aux cours et aux tribunaux soient annexées

[Text]

Rules; nor have any been published separately in a registered statutory instrument.

2. Rules 5 and 7

The effective dates of service by registered mail and of filing by mail stand in contrast. Service is effective on the day of mailing by registered mail, but filing by mail is only effective on the date of the Board's filing stamp which cannot properly be a date earlier than that of receipt after successful transmission by mail.

3. Rule 8(2) & (3)

Since the Board may abridge any prescribed time under R8(1), it may be thought curious that it cannot enlarge the time prescribed by the Rules (as distinct from fixed by an order of the Board) except in the case of an appeal under Section 72(1) of the Act *appeal against a removal order against a permanent resident*.

The conferring by R8(1) of a power to abridge times may in itself give rise to some disquiet in the context of this particular tribunal.

4. Rules 10(a), 14(a) and 18(a)

Rules 10(a) and 18(a) provide for service on party *and* counsel while Rule 14(a) provides for service on the parties *or* their counsel. There appears to be nothing in an appeal under Section 73 by the Minister *from a decision by an adjudicator that a person subject to an enquiry is one who may be admitted or is not a person against whom a removal order should be made* which would warrant such a distinction.

5. Rule 11(d)

Rule 11 refers, through Rules 10 and 9 to appeals pursuant to Section 72 of the Act. Section 72 allows appeals against removal orders and certain deportation orders. Section 31(2) which deals with decisions of adjudicators resulting in the making of removal orders requires that an adjudicator "shall inform the person of the basis upon which the order was made..." In order to avoid any possibility of dispute, ambiguity or unfairness, Rule 11(d) should in relation to removal orders use the statutory language "the basis upon which the order was made" in addition to the wider term "reasons give by the adjudicator", of which there may have been none even though the "basis" was notified.

6. Rule 19(1)

Rule 19, through Rules 18 and 17, refers to Section 79 of the Act, which deals with appeals by sponsors both Canadian citizens and non-citizens, against refusals to approve sponsored applications for landing. Section 79(1) provides that "the person who sponsored the application shall be informed of the reasons for the refusal". Consequently, Rule 19(1) should

[Translation]

au règlement les concernant. Or, le présent règlement ne contient aucune formule et aucune n'a été publiée sous forme de texte réglementaire enregistré.

2. Règles 5 et 7

La date effective de signification par courrier recommandé et la date de dépôt d'un document mis à la poste sont différentes. En effet, la date de mise à la poste, dans le cas de signification par courrier recommandé, est la date effective de la signification, tandis que la date qui figure sur le cachet de dépôt officiel de la Commission apposé sur un document reçu par cette dernière est censée être la date de dépôt du document mis à la poste, il ne peut s'agir d'une date antérieure à la réception après livraison par la poste.

3. Règles 8(2) et (3)

Puisque la Commission est habilitée, aux termes de la règle 8(1) à raccourcir le délai prescrit, il est assez étrange qu'elle ne soit pareillement autorisée à prolonger les délais établis conformément aux règles, (sauf lorsque la Commission fixe des délais au moyen d'une ordonnance) abstraction faite des cas d'appel aux termes de l'article 73(1) de la Loi (appel d'une ordonnance de renvoi d'un *président permanent*).

La délégation aux termes de l'article 8(1), du pouvoir de raccourcir les délais prescrits est susceptibles de soulever quelques inquiétudes dans le contexte de ce tribunal en particulier.

4. Règles 10(a), 14(a) et 18(a)

Les règles 10(a) et 18(a) prévoient la signification aux parties *et* à leur conseil, tandis que la règle 14(a) prévoit la signification aux parties *ou* à leur conseil. Cette distinction ne semble pas justifiée dans le cas d'un appel par le ministre aux termes de l'article 73 (appel de toute décision par laquelle un arbitre déclare qu'une personne qui fait l'objet d'une enquête peut obtenir l'admission ou n'est pas susceptible de renvoi).

5. Règle 11d)

La règle 11 porte, en se fondant sur les règles 9 et 10, sur les cas d'appel visés par l'article 72 de la loi. Cet article autorise les appels des ordonnances de renvoi et de certaines ordonnances d'expulsion. L'article 31 (2) stipule que l'arbitre qui prononce le renvoi «doit en faire connaître les motifs à la personne visée...». Afin d'éviter toute possibilité de conflit, d'ambiguïté ou d'injustice, la règle 11 devrait, en ce qui concerne les ordonnances de renvoi, utiliser la formule juridique suivante: «ce sur quoi l'ordonnance a été fondée» outre l'expression plus générale: «motifs fournis par l'arbitre» puisqu'il peut ne pas y avoir de motif, même si on a signalé à la personne visée «ce sur quoi on s'est fondé».

6. Règle 19(1)

La règle 19, par le truchement des règles 17 et 18, renvoie à l'article 79 de la Loi qui traite des appels interjetés par les répondants canadiens ou non canadiens pour protester contre le rejet des demandes de droit d'établissement qui sont parraînées. Le paragraphe 79(1) stipule que «le répondant doit alors être informé du motif du rejet». La règle 19(1) devrait par

[Texte]

provide that the record shall contain the reasons given for the refusal of landing.

7. Rule 20(1)

Since a person under detention without counsel will probably not be able to effect personal service, the assurance may be thought necessary that such a person will have access to registered mail and the wherewithal to buy it.

8. Rule 23(1)

While the Board must take into account the Minister's submissions in reply to the applicant's submissions, it need not take into account any rejoinder he may make to the Minister's case. In fact, although he must be served with the Minister's submissions, there does not appear to be any provision which would enable or allow the applicant to make a rejoinder which the Board might consider.

9. Rules 31(2) and 44

Despite appearances which might arise from Rule 31(2), the basic rule is that expressed in Rule 44—evidence only by affidavit or declaration (except in applications under Rule 20 and Section 77 of the Act which provide their own simple and informal procedures). Only by direction of the Board can the modes of adducing evidence set out in Rule 31(2) be used. Those modes do not include cross-examination of witnesses called before the Board.

10. Rule 31(4)

The sub-rule is silent as to when the copy of the affidavit or statutory declaration shall be served on the other party.

11. Rules 33(1) and 35(2)(a)(ii)

The latter rule refers to "the proper amount of conduct money" which is not prescribed. It must therefore refer to the obligation in Rule 33(1) to pay all of a witnesses expenses in attending a hearing. The two things may not be synonymous.

12. Rule 36

Sections 72(2)(b) and 79 of the Act make no reference to the Minister adding or amending grounds for a removal order or a refusal for an application for landing. Such a right in the Minister might not be thought to be implicit in those Sections or any other sections of the Act. If that be the case, the power cannot be given to the Minister by the making of a rule of procedure.

Adding or changing the grounds given for a decision already rendered by an official is not of the same order as amending pleadings before a court.

[Traduction]

conséquent préciser que le dossier doit énumérer les raisons invoquées pour ce rejet de demande de droit d'établissement.

7. Règle 20(1)

Puisqu'une personne détenue sans avocat ne pourra sans doute pas elle-même effectuer une signification, il pourrait être nécessaire de garantir que cette personne ait accès à du courrier recommandé et sache où se le procurer.

8. Règle 23(1)

Bien que la Commission doive tenir compte des remarques du ministre en réponse à la demande du requérant, elle n'est pas tenue d'obtempérer à toute remarque supplémentaire qu'il pourrait faire sur le rapport du ministre. En fait, bien que le rapport du ministre doive être signifié au requérant, il ne semble y avoir aucune disposition qui lui permettrait ou lui donnerait le droit de faire des remarques supplémentaires dont la Commission devrait tenir compte.

9. Règles 31(2) et 44

Malgré l'impression que peut donner la règle 31(2), le règlement fondamental est celui qui est formulé à la règle 44, c'est-à-dire que seule la preuve corroborée par une déclaration solennelle est recevable (à l'exception des demandes faites en vertu de la règle 20 de l'article 77 de la Loi qui ont leur propres procédures simples et non officielles). Les différentes façon énumérées par la règle 31(2) pour fournir des preuves ne peuvent être utilisées que sur ordre de la Commission. Ces façons ne comprennent pas le contre-interrogatoire des personnes appelées à témoigner devant la Commission.

10. Règle 31(4)

Cette sous-règle ne dit rien au sujet du moment où la copie de l'affidavit ou de la déclaration solennelle sera signifiée à l'autre partie.

11. Règles 33(1) et 35(2a)(ii)

Dans ce sous-alinéa, il est question du «montant exact des frais de déplacement» sans autres précisions. Il doit par conséquent renvoyer à l'obligation de la règle 33(1) en vertu de laquelle une partie est tenue de défrayer le témoin dans l'attente d'une audition. Mais ces deux choses ne sont pas nécessairement synonymes.

12. Règle 36

Ni l'alinéa 72(2)b) ni l'article 79 de la loi ne mentionnent que le ministre peut ajouter ou modifier des motifs à l'ordonnance de renvoi ou au rejet de la demande de droit d'établissement. Ce droit n'est, semble-t-il, pas implicite dans ces articles ni ailleurs dans la loi. Si tel est le cas, ce pouvoir ne pourrait être accordé au ministre au moyen d'un règlement.

Le fait d'ajouter ou de modifier des motifs justifiant une décision déjà rendue par un fonctionnaire n'est pas comparable au fait de modifier les plaidoyers présentés devant un tribunal.

[Text]

13. Rule 38(2)

One might quibble and say that what is meant is "proof" or "adequate" or "satisfactory evidence" of death.

14. Rule 46

This Rule indicates that the Board will only act on the application of an interested party, except at the expiration of the stay of execution when it may act of its own motion. This position is based on a particular interpretation of Section 76(2) and (3) of the Act which reads:

Terms of stay of execution

(2) Where the Board disposes of an appeal by directing that execution of a removal order be stayed, the person concerned shall be allowed to come into or remain in Canada under such terms and conditions as the Board may determine *and the Board shall review the case from time to time as it considers necessary or advisable.*

Board may amend terms or cancel direction

(3) Where the Board has disposed of an appeal by directing that execution of a removal order be stayed, it may, at any time,

(a) amend any terms and conditions imposed under subsection (2) or impose new terms and conditions; or

(b) cancel its direction staying the execution of a removal order and

(i) dismiss the appeal and direct that the order be executed as soon as reasonably practicable, or

(ii) allow the appeal and take any other action that it might have taken pursuant to subsection (1).

Of course, Rule 46 may be said not to be exhaustive, but no procedure is provided in accordance with which the Board can act otherwise than is spelled out.

15. Rule 47

Sections 84 and 85 of the Act are silent as to the type of appeal provided for by leave of the Federal Court of Appeal. It is not clear whether the Court could do other than re-open the decision of the Board appealed from, for example by substituting its decision for that of the Board. Presumably an appeal *de novo* is not allowed.

It is not clear what the word "appeal" in Rule 47 means. If it means an appeal to the Board, then Rule 47 does not cover decisions of the Board arising otherwise than on appeal to it. Section 84 of the Act is not so limited.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Would you like to elaborate on that?

Mr. Eglington: Well, I do not think so, Mr. Chairman. There are a group of isolated points or observations that were

[Translation]

13. Règle 38(2)

D'aucun pourraient prétendre qu'en réalité c'est une «preuve» de décès qui est exigée, peu importe qu'elle soit «adéquate» ou «satisfaisante».

14. Règle 46

Cette règle stipule que la Commission ne peut intervenir que lorsqu'une partie intéressée lui en fait la demande, sauf à l'expiration du sursis à l'exécution, où elle peut agir de son propre chef. Cette opinion est fondée sur une interprétation particulière des paragraphes 76(2) et (3) de la loi, qui sont libellés en ces termes:

Conditions dont est assorti le sursis d'exécution

(2) Lorsque la Commission, en statuant sur un appel, *ordonne* de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, la personne concernée doit être autorisée à entrer ou à demeurer au Canada aux conditions que fixe la Commission. Celle-ci procédera à une révision de l'affaire chaque fois qu'elle juge opportun de le faire.

Modification des conditions et annulation des décisions

(3) Lorsque la Commission a statué sur un appel en ordonnant de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, elle peut, à tout moment,

a) modifier les conditions imposées en vertu du paragraphe (2) ou en imposer de nouvelles; ou

b) annuler sa décision de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, et

(i) rejeter l'appel et ordonner que l'ordonnance soit exécutée dès que les circonstances le permettent, ou

(ii) accueillir l'appel et prendre toute autre mesure visée au paragraphe (1).

Bien sûr, la règle 46 n'est peut-être pas exhaustive, mais elle ne prévoit pas ailleurs aucune autre procédure permettant à la Commission d'agir autrement que ce qui y est expressément décrit.

15. Règle 47

Les articles 84 et 85 de la loi ne précisent pas de quel genre d'appel il s'agit quand la Cour fédérale autorise les parties à interjeter appel. Le règlement n'indique pas clairement si ce tribunal doit absolument ordonner la réouverture d'une décision de la Commission faisant l'objet d'un appel, par exemple en annulant cette décision pour la remplacer par une autre. Il ne semble pas que la procédure d'appel *de novo* soit permise.

Le mot «appel» dans la règle 47 signifie un appel à la Commission. Ni l'article 84 de la Loi ni la règle 47 ne couvrent les décisions de la Commission au sujet de demandes de réexamen en vertu de l'article 70 de la Loi pour savoir si des personnes ont le statut de réfugiés au sens de la Convention. *Question:* un appel d'un réexamen existe-t-il en dehors d'un appel en vertu de l'article 84 de la Loi?

Le coprésident (M. Baldwin): Avez-vous quelque chose à dire?

M. Eglington: Non, monsieur le président. Ces commentaires portent sur plusieurs questions isolées ainsi que sur certai-

[*Texte*]

made about particular provisions in the rules, and I think they are all self-explanatory.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): I have read the comments and I have gone through the rules, and I think the comments are very pertinent. I would recommend, if it is agreeable to the Committee, that Counsel might write to the people involved, with a copy of the comments, an indication that we should receive some response to the points you have raised. Are there any other . . . Would that satisfy for the time being?

Mr. Eglington: I think so.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Fine. That being the case, I think nothing else is before the Committee now. I should add that at the last meeting on Tuesday we did pass a motion that we have the usual power to sit during the summer with only three in attendance, so that the number . . .

Mr. Bécharde: Did we pass that?

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): We passed that, yes, and with only three present in order that there may not be too large an accumulation of orders in Council and matters to deal with. And I hope that I am going to ask for leave—I am going to present that today and ask for leave, unanimous consent, to have it passed. I thought I would let you know that . . .

Mr. Bécharde: Well you had that yesterday.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That was another one.

Mr. Bécharde: That was the report on . . .

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): That was the report on . . . That was refused by Mr. MacEachen I think . . .

Mr. Bécharde: Well, he wanted to read it.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): He wanted to read it first, yes. I would have told him that seeing that you and Senator Godfrey and Mrs. Holt and others had approved it, that it should be satisfactory to the government, but he might want to read it as well.

Mr. Bécharde: Maybe it is not.

The Joint Chairman (Mr. Baldwin): Maybe it is not. Anyway, that will be coming up tomorrow. But I will ask for unanimous consent to have accepted the Sixth Report, which will give us the powers to sit during the summer as and when we may be advised and we get three members present.

Thank you, very much. The meeting is adjourned. It was one of the most productive meetings we have had.

[*Traduction*]

nes dispositions particulières des règlements, mais je pense qu'ils sont très explicites.

Le coprésident (M. Baldwin): J'ai lu vos commentaires après avoir étudié les règlements, et je pense qu'ils sont tout à fait pertinents. J'aimerais donc recommander, si le comité est d'accord, que notre conseiller juridique écrive aux personnes intéressées et leur demande de répondre aux questions que vous avez soulevées. Y a-t-il d'autres . . . êtes-vous satisfait?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (M. Baldwin): Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Baldwin): Bien. Cela dit, je pense que nous n'avons rien d'autre à étudier pour aujourd'hui. J'aimerais ajouter que lors de notre séance de mardi dernier, nous avons adopté une motion nous permettant de siéger pendant l'été avec un quorum de trois, afin que le nombre . . .

M. Bécharde: Avons-nous adopté cette motion?

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, et nous avons fixé un quorum de trois afin de ne pas laisser s'accumuler les décrets en conseil. Je vais également déposer une motion d'ajournement que j'espère voir adopter aujourd'hui. Je voulais donc vous faire savoir que . . .

M. Bécharde: Vous l'avez fait hier.

Le coprésident (M. Baldwin): C'était une autre motion.

M. Bécharde: C'était le rapport sur . . .

Le coprésident (M. Baldwin): C'était le rapport sur . . . cette motion a été refusée par M. MacEachen . . .

M. Bécharde: C'était parce qu'il voulait la lire.

Le coprésident (M. Baldwin): Oui, il voulait la lire d'abord. Je lui ai dit que, vous-même, sénateur Godfrey, madame Holt, ainsi que d'autres l'ayant approuvée elle devrait donc être acceptable pour le gouvernement. Toutefois, il a voulu la lire avant.

M. Bécharde: Elle n'est peut-être pas acceptable.

Le coprésident (M. Baldwin): Peut-être. De toute façon, nous verrons demain. Je vais également demander que le sixième rapport reçoive un consentement unanime, ce qui nous permettra de siéger pendant l'été aussi souvent que ce sera nécessaire, du moment que trois membres sont présents.

Merci beaucoup, les travaux sont suspendus. Cette séance a été l'une des plus fructueuses auxquelles j'ai jamais assisté.



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

**Third Third
class class**

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY to:

Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 36

Thursday, August 3, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 36

Le jeudi 3 août 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité mixte permanent des*

Regulations and other Statutory Instruments

Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Third Session of the
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY
INSTRUMENTS

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Vice-Chairman:

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

Representing the Senate:

Senators:

Asselin Godfrey

Representing the House of Commons:

Messrs.

Baker	Brewin
(Grenville-Carleton)	Daudlin
Béchar	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES
RÉGLEMENTAIRES

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey
M. Gerald W. Baldwin, député

Vice-président:

M. Kenneth Robinson, député

Représentant le Sénat:

Les sénateurs:

Lafond Riley
Yuzyk—(6)

Représentant la Chambre des communes:

Messieurs

Holt (M ^{mc})	Leblanc
Joyal	(Laurier)
Lambert	McKinley—(12)
(Bellechasse)	

(Quorum 7)

Les cogreffiers du Comité

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

Joint Clerks of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, AUGUST 3, 1978

(38)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:17 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Senator Eugene A. Forsey, presiding.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Forsey and Lafond.

Representing the House of Commons: Mr. Baker (Grenville-Carleton).

In attendance: Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 24, 1977, Issue No. 1.*)

The Committee considered

SOR/77-575—Chlor-Alkali Mercury Liquid Effluent Regulations

SOR/77-518—Potato Processing Liquid Effluent Regulations

SOR/77-279—Meat and Poultry Products Liquid Effluent Regulations

SOR/77-21—Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations

SOR/77-595—Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations, No. 2

SOR/77-828—Seal Protection Regulations, amendment

SOR/77-356—Manitoba Fishery Regulations, amendment

SOR/77-142—Fresh Fruit and Vegetable Regulations, amendment

SOR/77-579, SOR/77-1041—Collision Regulations, amendment

SOR/77-619—Cultural Property Export Regulations

SOR/77-620—Canadian Cultural Property Export Control List

SOR/77-130—Great Lakes Sewage Pollution Prevention Regulations

SOR/77-324—Northumberland Strait Anchorage Regulations

Airport Zoning Regulations—Natural Growth

SOR/76-474—Edmonton International Airport Zoning Regulations

SOR/76-311—Chilliwack Airport Zoning Regulations

SOR/77-868—Kelowna Airport Zoning Regulations

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 AOÛT 1978

(38)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 17 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

Représentant la Chambre des communes: M. Baker (Grenville-Carleton).

Aussi présents: M. G. C. Eglington et M^{lle} Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir le procès-verbal du jeudi 24 novembre 1977, fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie les textes réglementaires suivants:

DORS/77-575—Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore

DORS/77-518—Règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre

DORS/77-279—Règlement sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille

DORS/77-21—Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes

DORS/77-595—Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes (n° 2)

DORS/77-828—Règlement de protection des phoques—Modification

DORS/77-356—Règlement de pêche du Manitoba—Modification

DORS/77-142—Règlement sur les fruits et les légumes frais—Modification

DORS/77-579 DORS/77-1041—Règlement sur les aborages—Modification

DORS/77-619—Règlement sur l'exportation de biens culturels

DORS/77-620—Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée

DORS/77-130—Règlement sur la prévention de la pollution des Grands lacs par les eaux d'égout

DORS/77-324—Règlement sur le mouillage dans le détroit de Northumberland

Règlements de zonage portant sur la végétation

DORS/76-474—Règlement de zonage de l'aéroport international d'Edmonton

DORS/76-311—Règlement de zonage de l'aéroport de Chilliwack

DORS/77-868—Règlement de zonage de l'aéroport de Kelowna

SOR/77-724—Calgary International Airport Zoning Regulations

SOR/77-797—Toronto International Airport Zoning Regulations

SOR/77-798—Windsor Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/77-806—Sault Ste. Marie Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/77-807—Sarnia Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/77-808—Ottawa Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/77-809—North Bay Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/77-810—Hamilton Airport Zoning Regulations, amendment

SOR/77-796—Resolute Bay Airport Zoning Regulations

SOR/77-414—Pitt Meadows Airport Zoning Regulations

SOR/77-470—St. Hubert Airport Zoning Regulations

SOR/76-350—Grande Prairie Airport Zoning Regulations

SOR/76-312—Hay River Airport Zoning Regulations

SOR/77-1051—Used or Second-Hand Motor Vehicle Regulations

SOR/73-439—Steamship Machinery Construction Regulations, amendment

SOR/76-375—Safe Manning Regulations

On SOR/76-377 Unemployment Insurance Regulations, amendment

It was agreed,—That the Joint Chairmen of the Committee correspond with the Minister of Employment and Immigration with respect to certain comments by the Committee.

SOR/77-1081—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/78-350—Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff By-law, amendment

SOR/75-291—Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff

SOR/78-471—Petroleum Products Regulations

SOR/78-447—Coastal Fisheries Protection Regulations, amendment

SOR/78-289—Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendment

SOR/75-639—Gold Franc Equivalent Order

SOR/77-1073—Federal-Provincial Reciprocal Taxation Agreements Payment Regulations

SOR/77-1077—Canada Pension Plan (*Social Insurance Numbers*) Regulations amendment

SOR/77-1082—Canada Pension Plan Regulations, amendment

DORS/77-724—Règlement de zonage de l'aéroport international de Calgary

DORS/77-797—Règlement de zonage de l'aéroport international de Toronto

DORS/77-798—Règlement de zonage de l'aéroport de Windsor—Modification

DORS/77-806—Règlement de zonage de l'aéroport de Sault Sainte-Marie—Modification

DORS/77-807—Règlement de zonage de l'aéroport de Sarnia—Modification

DORS/77-808—Règlement de zonage de l'aéroport de Ottawa—Modification

DORS/77-809—Règlement de zonage de l'aéroport de North Bay—Modification

DORS/77-810—Règlement de zonage de l'aéroport de Hamilton—Modification

DORS/77-796—Règlement de zonage de l'aéroport de Resolute Bay

DORS/77-414—Règlement de zonage de l'aéroport de Pitt Meadows

DORS/77-470—Règlement de zonage de l'aéroport de St.-Hubert

DORS/76-350—Règlement de zonage de l'aéroport de Grande Prairie

DORS/76-312—Règlement de zonage de l'aéroport de Hay River

DORS/77-1051—Règlement sur les véhicules à moteur, usagés ou d'occasion—modification

DORS/73-439—Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification

DORS/76-375—Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité.

DORS/76-377—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

Il est convenu,—Que les coprésidents du Comité écriront au ministre de l'Emploi et de l'Immigration au sujet de certains commentaires formulés par le Comité.

DORS/77-1081—Règlement sur les aliments et drogues—Modification

DORS/78-350—Règlement sur les installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni—Modification

DORS/75-291—Tarif des installations pour petits bâtiments du port du Port Alberni

DORS/78-471—Règlement sur les produits du pétrole

DORS/78-447—Règlement sur la protection des pêcheries côtières—Modification

DORS/78-289—Règlement sur les envois tombés rebut et les envois réexpédiés—Modification

DORS/75-639—Décret sur l'équivalent du franc-or

DORS/77-1073—Règlement sur les accords fédéraux-provinciaux de réciprocité fiscale (paiements)

DORS/77-1077—Règlement sur le Régime de pensions du Canada (numéros d'assurance sociale)—Modification

DORS/77-1082—Règlement sur le Régime de pension du Canada—Modification

SOR/78-42—Restricted Weapons Order

SOR/78-60—Asbestos Mining and Milling National Emission Standards Regulations, amendment

SOR/78-73—Canada Shipping Act Gold Franc Conversion Regulations

SOR/78-79—Load Line Regulations (*Inland*), amendment

SOR/78-80—Motor Vehicle Safety Regulations, amendment

SOR/78-84—Delegation of Powers (*Customs*) Regulations, amendment

SOR/78-90—Pension Benefits Standards Regulations, amendment

SOR/78-92—Canadian Wheat Board Regulations, amendment

SOR/78-96—N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, amendment

SOR/78-112—Public Service Superannuation Regulations, amendment

SOR/78-114—Textile Labelling and Advertising Regulations, amendment

SOR/78-126—Wheat Producers Payments Determination Regulations, amendment

SOR/78-136—Winter Pears Stabilization Regulations

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed in *extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/78-42—Décret sur les armes à autorisation restreinte

DORS/78-60—Règlement sur les normes de dégagement pour les mines et usines d'extraction d'amiante—Modification

DORS/78-73—Règlement sur la conversion des francs-or (responsabilité maritime)

DORS/78-79—Règlement sur les lignes de charge (eaux intérieures)—Modification

DORS/78-80—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification

DORS/78-84—Règlement sur la délégation des pouvoirs (douanes)—Modification

DORS/78-90—Règlement sur les normes des prestations de pension—Modification

DORS/78-92—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification

DORS/78-96—Règlement sur les taux d'intérêt maximums de la LNH—Modification

DORS/78-112—Règlement sur la pension de la Fonction publique—Modification

DORS/78-114—Règlement sur l'étiquetage et l'annonce des textiles—Modification

DORS/78-126—Règlement sur la fixation des paiements aux producteurs—Modification

DORS/78-136—Règlement sur la stabilisation du prix des poires d'hiver

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance ainsi que des commentaires formulés par les conseillers du Comité, figurent *in extenso* aux témoignages de ce jour.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le cogreffier du Comité

Jacques Lahaie

Joint Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, August 3, 1978

• 1117

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have before us this morning a considerable number of documents. There is a bundle of them here, SOR/77-575, SOR/77-518, SOR/77-279, all dealing with the same sort of subject, I think, Chlor-Alkali Mercury Liquid Effluent Regulations, Potato Processing Liquid Effluent Regulations, Meat and Poultry Products Liquid Effluent Regulations. They have all been before the Committee previously and as far I can see only things we have to print are three letters of March 17, or is it two letters and May 15, 1978. That is correct, is it not?

Mr. G.C. Eglington (Counsel to the Committee): That is right.

March 17, 1978

R.C. Fraser, Esq.,
Director,
Planning Policy and Analysis Branch,
Environmental Protection Service,
Department of Fisheries and
the Environment,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/77-575, Chlor-Alkali Mercury Liquid Effluent Regulations

SOR/77-279, Meat and Poultry Products Plant Liquid Effluent Regulations

SOR/77-518, Potato Processing Plant Liquid Effluent Regulations

Dear Mr. Fraser:

The above Regulations were considered by the Committee yesterday. They were seen to have a common feature in subsections (2) and (3) of the Interpretation section, section 2: the law-making power in the Governor in Council to set by regulation the type of deleterious substances to which the prohibitions of section 33(2) of the Fisheries Act shall *not* apply has been turned into a discretionary power of an ad hoc or administrative kind in the Minister, in the absence of any rules made by the Governor in Council as to the criteria on which or the circumstances in which the Minister is to give permission ("approve in writing").

The Committee appreciates that the enabling power does not speak of prescribing a type or types of deleterious substances but of a type "authorized by regulations". However, the Committee can not accept an argument to the effect that what has happened is that the Governor in Council has authorized that or those types the manner of the protection of which from contamination the Minister approves. For such an approach amounts to sub-delegation of rule-making power, and the transformation of such power into an administrative discretion.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 3 août 1978

[Translation]

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous devons étudier un nombre considérable de documents ce matin, dont les DORS/77-575, DORS/77-518, DORS/77-279 qui traitent de sujets connexes, à savoir règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore, règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre et règlement sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille. Nous avons déjà étudié ces documents, il suffit de faire imprimer trois lettres datées du 17 mars ou bien deux lettres en date du 15 mai 1978. C'est exact, n'est-ce pas?

M. G. C. Eglington (conseiller juridique du Comité): C'est exact.

Le 17 mars 1978

Monsieur R. C. Fraser
Directeur
Directeur de la planification de la
politique et de l'analyse
Service de la protection de l'environnement
Ministère des Pêches et de l'Environnement
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-575, Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore

DORS/77-279, Règlement sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille

DORS/77-518, Règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre

Monsieur,

Le Comité a étudié, hier, les Règlements susmentionnés. On a observé qu'il semblait y avoir un trait commun dans les paragraphes 2(2) et 2(3) de l'article d'interprétation: le pouvoir habilitant le gouverneur en conseil à définir par règlement le genre de substances nocives auxquelles ne s'appliquent pas les interdictions du paragraphe 33(2) de la Loi sur les pêcheries a été changé en un pouvoir discrétionnaire spécial ou administratif du ministre, vu l'absence de tout règlement établi par le gouverneur en conseil en ce qui concerne les critères ou les circonstances selon lesquelles le ministre peut accorder sa permission («approuvé par écrit»).

Le Comité convient que ce pouvoir habilitant ne fait pas mention du genre de substances nocives mais plutôt du genre «autorisé par les Règlements». Cependant, le Comité ne peut pas accepter l'argument selon lequel le gouverneur en conseil a autorisé ce genre de procédés de protection contre la contamination, approuvés par le ministre. Une telle attitude équivaut à une sous-délégation du pouvoir de réglementation et à la transformation d'un tel pouvoir en un pouvoir discrétionnaire administratif.

[Texte]

It is quite probable that rules do in fact exist in accordance with which the Minister's approval is given. Would it be possible to include those rules in the Regulations?

Yours sincerely,

G.C. Eglington.

Ottawa, Ontario
K1A 1C8

May 15, 1978

Mr. G.C. Eglington
Standing Joint Committee of the Senate
and the House of Commons on Regulations
and Other Statutory Instruments
c/o The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/77-575, Chlor-Alkali Mercury Liquid Effluent Regulations

SOR/77-279, Meat and Poultry Products Plant Liquid Effluent Regulations

SOR/77-518, Potato Processing Plant Liquid Effluent Regulations

Dear Mr. Eglington:

In your letter of March 17, 1978, to Mr. R.C. Fraser concerning the above mentioned regulations, you indicate that the Committee finds subsections (2) and (3) of section 2 to be sub-delegation of rule-making power. The rule-making power granted by the Act is to prescribe deleterious substances and authorize their deposit. Subsections (2) and (3) do not purport to authorize the Minister to do either of these things. They merely make the definition of "effluent" non-applicable to certain storm water that has been protected or effluents that have been treated at any other location. It would be virtually impossible to establish by regulation the rules governing when the Minister's approval is given in these two areas.

Whether or not storm water is protected or treated properly is really determined by whether it escapes from the property without any contamination or comes off the property carrying significant amounts of mercury or other deleterious substances. As to whether or not the water is protected is completely dependent upon whether there are curbs, ditches, holding pools, etc. that are such as will prevent the storm water from being contaminated by mercury or other deleterious substances.

As you can no doubt appreciate, no two chlor-alkali plants are constructed in the same way. Some are situated on land more steeply graded than others and the exact same protection and treatment facilities for storm water at two plants may not accomplish the same purposes for those plants. It is therefore necessary to permit some measure of flexibility in ascertaining which methods and facilities are effective. In practical terms, all this means is that the storm water in respect of which an approval has been issued by the Minister is not measured as

[Traduction]

Il est fort probable qu'il existe des règles selon lesquelles le ministre peut donner son approbation. Serait-il possible d'inclure ces règles dans les Règlements?

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Ottawa (Ontario)
K1A 1C8

Le 15 mai 1978

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-575, Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore

DORS/77-279, Règlement sur les effluents de l'industrie de la viande et de la volaille

DORS/77-518, Règlement sur les effluents des établissements de transformation de la pomme de terre

Monsieur,

Dans votre lettre du 17 mars 1978, adressée à M. R. C. Fraser concernant les Règlement susmentionnés, vous indiquez que selon le Comité, les paragraphes 2(2), et 2(3) constituent une sous-délégation du pouvoir de réglementation. Or, le pouvoir conféré par la Loi consiste à définir les substances nocives et à en autoriser le rejet. Les paragraphes 2 et 3 n'ont pas pour objet d'autoriser le ministre à prendre l'une ou l'autre de ces décisions. Ils rendent simplement la définition du terme «nocif» inapplicable à certaines eaux pluviales qui ont été protégées ou à des effluents qui ont été traités. Il serait à toutes fins pratiques impossible d'établir par règlement les règles que doit suivre le ministre au moment de donner une approbation relative à ces deux questions.

Que les eaux pluviales soient protégées ou non, ou traitées de façon adéquate, dépend réellement de ce que ces eaux déversées seront au départ contaminées ou non ou contiendront ou non des quantités importantes de mercure ou d'autres substances nocives. Le fait de déterminer si les eaux seront protégées est entièrement fonction de la présence de courbes, de fossés, de bassins, etc. qui empêcheraient les eaux pluviales d'être contaminées par le mercure ou d'autres substances nocives.

Vous savez probablement qu'il n'y a pas deux fabriques de chlore construites de la même façon. Certaines sont situées sur un terrain plus escarpé que d'autres et même des installations identiques de protection et de traitement des eaux pluviales dans deux usines ne sauraient donner les même résultats. Il faut donc faire preuve d'une certaine souplesse au moment de déterminer quelles méthodes et quelles installations sont efficaces. En pratique, cela revient à dire que les eaux pluviales pour lesquelles le ministre a émis une approbation ne peuvent

[Text]

part of the routine testing required to be done by the plants. Nor is the owner of the plant required to do anything in connection with that water as he is otherwise required to do with the other effluents.

The same considerations apply to situations where effluents containing deleterious substances are treated at another location away from the plant.

I trust your Committee will find this information helpful.

Yours sincerely,

P.M. Higgins
Director General
Water Pollution Control Directorate

cc: R.C. Fraser

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any comments or questions? We have also, of course, the comment here of Counsel and it should be printed.

Mr. Eglington: The comment has been printed before.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, yes, I see. They are merely there for our information. I had a note up here to that effect and overlooked it.

Have members any questions on the letters?

Senator Lafond: It seems to me to be a very difficult situation indeed. I would like to know if Counsel has comment to offer.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, there is a number of items this morning, the first half dozen or so on each of which the department has expressed itself to be in a very difficult situation and on each of which the reasons and explanations appear to be very compelling. On the other hand, the over-all effect of conceding each one of these and a like number week by week can be very significant.

In this particular case the Committee originally objected to Subsection (2) of Section 2 of each of the instruments and Subsection (2) in each case provides that when storm water is protected in such manner as the minister may approve in writing from a particular type of contamination, the storm water shall be deemed not to be effluent for the purposes of the regulation.

• 1120

This amounts to the Minister, by approval in writing, being able in any particular case to put beyond the controls of the regulation storm water coming from a particular plant. So that what is subject to the regulations and what is not subject to the regulations is going to depend to some extent on the Minister's approval in writing. If what the Department wants to do, which appears from the letter, is simply to remove from control, storm water that is free from contamination at a level the Department sets, then it seems to me that that end can be attained simply by having the subsection read:

[Translation]

être considérées comme partie intégrante du processus habituel d'essais auquel doivent se conformer les fabriques. Cela ne signifie pas non plus que le propriétaire d'une fabrique doit prendre des mesures différentes, en ce qui concerne les eaux pluviales, de celles qu'il prend déjà pour les autres effluents.

Les mêmes arguments s'appliquent dans les cas où les effluents contenant des substances nocives sont traités à un autre emplacement à l'extérieur de la fabrique.

J'espère que ces renseignements seront utiles à votre Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur général de la lutte
contre la pollution des eaux
P. M. Higgins

cc: R. C. Fraser

Le coprésident (le sénateur Forsey): Y a-t-il des commentaires à ce sujet? Les mots de notre conseiller juridique seront, bien entendu, imprimés également.

M. Eglington: Ces notes ont déjà été imprimées.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Très bien, dans ce cas-là elles sont ici uniquement pour notre gouverne. C'était en effet mentionné dans une note qui m'a échappé.

Avez-vous des questions au sujet des lettres?

Le sénateur Lafond: Vu la complexité de l'affaire, j'aimerais savoir ce que notre conseiller en pense.

M. Eglington: Ces six questions posent un problème délicat pour le Ministère lequel, pour se justifier, a avancé des raisons en apparence fort probables. Cependant, le fait pour nous de marquer notre accord aurait des répercussions très étendues.

Dans le cas présent, le Comité avait récusé les alinéas 2 de l'article 2 de chacun de ces règlements lequel stipule que lorsque les eaux de ruissellement sont protégées de ce genre de contamination selon des modalités approuvées par écrit par le Ministre, les eaux de ruissellement sont considérées comme ne constituant pas un effluent aux fins dudit règlement.

Cette disposition permet au ministre, lorsqu'il donne son consentement par écrit, de soustraire au règlement les eaux de ruissellement de telle ou telle entreprise, si bien que ce qui tombe en définitive sous l'application des règlements dépend dans une certaine mesure de l'accord écrit du ministre. Si l'objectif du ministère est de soustraire aux contrôles les eaux de ruissellement présentant un taux de contamination stipulé par le ministère, ce but pourrait être réalisé en libellant l'alinéa comme suit:

[Texte]

When storm water is protected from contamination by mercury which originates from the plant, the storm water shall not be deemed part of the effluent for purposes of the regulation.

Again, substituting the objective test for the subjective test. Now somebody in the Department will have to make a determination as to whether it is free of contamination or not, and that is something which, if a company were particularly upset about it, they could challenge. But the way it stands now is the Minister has this administrative discretion to deal with each case as he sees fit. There is no objective test of freedom from contamination. What the subsection now hinges on is "manner approved by the Minister". If, on the other hand, they really do want to have a system of manner and form of treating storm water, then the regulations should provide for it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is really our old friend again. It is simply an administrative discretion with no opportunity for an aggrieved person to appeal from a decision of the Minister.

Mr. Eglington: There is that possibility. On the other hand, there is the difficulty, as explained in Mr. Higgins' letter, of the situation in which the department found itself. The particular form of drafting in itself in a definition section is very peculiar. If there is not something to be subject to effluent control, they should say so. If something is not to be subject to effluent control, the regulations really should set out in some detail what is not to be subject to control.

Mr. Baker: Mr. Chairman, Mr. Eglington has indicated the drafting to get around the absence of an objective test, and also to accommodate the department, if possible. Quite frankly I think, as you call it, "the old friend" should be avoided if we can, and if it does not destroy the effectiveness of the legislation, to avoid the "old friend" of absolute discretion without criteria. And I do not think we should go . . . I think we should insist that statutes . . . our instruments do not contain that "old friend".

Senator Lafond: Let us, at least, get the department's reaction to the suggested redrafting of Counsel.

Mr. Baker: That is fair enough.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That was my own feeling, that we should ask Counsel to make these suggestions direct to the department to see what they have to say about it.

Mr. Baker: I would agree with that too.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is that satisfactory then?

Mr. Baker: Does that dispose of others?

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Then the next is two documents: SOR/77-21—Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations, and that has been before the Committee already; and SOR/77-595—Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations, No. 2.

I understand that No. 2 is—I do not seem to have No. 2 here. Or have I? Yes.

[Traduction]

Lorsque les eaux de ruissellement sont protégées de la contamination par le mercure provenant de l'usine, les eaux de ruissellement ne seront pas considérées comme constituant un effluent aux termes du règlement.

Cela revient donc à nouveau à remplacer un test subjectif par un test objectif. Ce serait à un fonctionnaire du ministère de décider si les eaux de ruissellement sont libres ou non de contamination, pareille décision pouvant faire l'objet d'un appel si la compagnie n'est pas d'accord. Or, actuellement, le ministre est libre de décider pour chaque cas, sans qu'un test objectif de contamination ait été établi. La phrase clef de cet alinéa est «tel qu'approuvé par le ministre». Si le ministère tient à ce que les eaux de ruissellement soient traitées selon des modalités bien précises, cela devrait figurer dans les règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est donc toujours notre vieille connaissance des pouvoirs discrétionnaires du ministre contre lesquels il n'y a pas de droit d'appel.

M. Eglington: C'est possible. Mais ainsi que M. Higgins l'a expliqué dans sa lettre, le ministère peut se trouver dans une situation embarrassante. La rédaction de l'article contenant les définitions est plutôt bizarre. Si rien ne doit être assujéti au contrôle des effluents, cela doit être clairement précisé. Par contre, si le contrôle des effluents ne s'applique pas dans certains cas, les règlements devraient préciser les exceptions.

M. Baker: M. Eglington a proposé une solution pour pallier l'absence d'un test objectif, sans pour autant mettre le ministère dans l'embarras. On devrait dans toute la mesure du possible éviter le pouvoir discrétionnaire absolu, non assorti de critère, à condition bien entendu de ne pas saper l'efficacité de la Loi. C'est un point sur lequel nous devrions à mon avis insister.

Le sénateur Lafond: Voyons ce que le ministère pense des propositions de notre conseil.

M. Baker: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je trouve également que nous devons attendre pour voir ce que le ministère pense des suggestions de notre conseiller juridique.

M. Baker: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous êtes tous d'accord.

M. Baker: Est-ce que cela règle l'ensemble des documents?

M. Eglington: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Viennent ensuite les DORS/77-21, règlement du calcul du service des anciens membres du sénat ou de la Chambre des communes, document qui nous a déjà été soumis, et le DORS/77-595, Règlement du calcul du service des anciens membres du sénat ou de la Chambre des communes, règlement numéro 2.

Je ne vois pas le numéro 2. Ah, le voilà.

[Text]

Mr. Eglington: It is now being distributed.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I did not have it at first. I got it yesterday.

Mr. Eglington: The two are the same for our purposes this morning. The older one dealt with . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): It is the matter of what ought to be printed here. It seems to me that what we have got here is a series of documents on this: letters of May 10, 1977; June 30, August 22 and May 19, 1978. Is that correct? Should all those be printed?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I am sorry to interrupt but I wanted to be sure we got that right.

• 1125

Mr. Eglington: The two regulations are of the same import. Each one deals with a different employment into which a former member goes. The question which the Committee raised was, what was involved in passing the medical test and why, indeed, they were concerned as to the state of health of members who went into these other employments. Senator Godfrey was particularly strong in the view that if the former member was about to peg out, it was in the interests of the fund to take him and his contributions and not have to pay out the money, but I think that that second matter is sufficiently explained in Dr. LeClair's letter of June 30. As to the question of passing the medical examination as to what that meant, Treasury Board has advised that there are certain forms that have to be filled out and the forms, I understand, are attached to the correspondence that you have. We are also advised that the matters written into these regulations are exactly the same as the requirements under Section 19 of the Public Service Superannuation Act and the regulations made under them. They did supply a copy of the Public Service Superannuation Regulations in a consolidated form and those regulations themselves do not give any guidance as to what passing the medical examination means. They, too, simply require that the examining medical officer report to the Minister in a prescribed form, as soon as he has conducted the examination.

Now, in Dr. LeClair's letter, his first letter of June 30, he makes clear that what they are concerned with is whether a person can work for another five years, the medical officer's opinion as to that fact. Apparently the reason for not putting this in the regulations is that they want to respect the medical independence, the physician's independence, but as the regulations now stand and as indeed the Public Service Superannuation Regulations now stand, there is no guidance as to what passing the medical means, and passing the medical is obviously something which is understood departmentally and involves filling out of forms, but the regulations do not say what it means.

The question is whether the Committee wants to insist that the regulations say or define what passing the medical examination means, or whether they want to leave it as it is now, a departmental understanding shared by the medical examiners.

[Translation]

M. Eglington: On est en train de le distribuer.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne l'ai obtenu qu'hier.

M. Eglington: Ils sont pareils en ce qui nous concerne ce matin. Le premier traitait de . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit de voir ce que l'on fera imprimer. Nous avons les lettres datées du 10 mai 1977, du 30 juin, du 22 août et du 19 mai, 1978. Est-ce qu'elles devraient toutes être imprimées?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je m'excuse de vous avoir interrompu, mais je tenais à éviter toute erreur.

M. Eglington: Ces deux règlements traitent, dans la même veine, de différents emplois pris par des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes. Le comité s'était interrogé sur l'examen médical imposé à ses anciens membres postulant pour un autre emploi. Le sénateur Godfrey était d'avis que si l'ancien député ou sénateur devait payer, il serait préférable pour le fonds de le garder en tant que membre plutôt que de verser de l'argent; à mon avis le docteur LeClair a apporté une réponse satisfaisante à cette question dans sa lettre du 30 juin. En ce qui concerne l'examen médical, le Conseil du Trésor nous signale que certains formulaires doivent être remplis, formulaires dont des exemplaires ont été annexés aux lettres qui vous ont été distribuées. Il paraît par ailleurs que ces règlements sont identiques aux dispositions de l'article 19 de la loi sur la pension du service public et à ses règlements d'application. On ne nous a pas fait parvenir les règlements d'application lesquels d'ailleurs ne précisent pas la forme exacte de l'examen médical. Les règlements stipulent simplement que le médecin chargé de l'examen fasse aussitôt un rapport au ministre dans les formes prescrites.

Dans sa première lettre datée du 30 juin, le docteur LeClair précise qu'ils veulent savoir si de l'avis du médecin, l'individu en question est apte à travailler pendant encore 5 ans. C'est pour sauvegarder l'indépendance des médecins que ceci n'a pas été inclus dans les règlements. Dans leur forme actuelle, ces règlements pas plus que les règlements d'application de la loi sur la pension du service public ne précisent pas en quoi consiste l'examen médical, seuls les formulaires à remplir étant prescrits.

La question se pose donc de savoir si le comité tient à ce que cet examen médical soit précisé par voie de règlement ou bien s'il estime que la situation actuelle est satisfaisante.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): My personal inclination is to say that there ought to be something in there.

Senator Lafond: Well, if that criterion is to be a reasonable expectancy of service of that person for a period of five years, is that not specified anywhere in the rules or regulations? It is not the level for passing or not passing.

Mr. Eglington: No, it is not specified in the regulations. Dr. LeClair states that at the foot of his letter, page 2 of his letter of June 30, and it is reflected in the forms that are prescribed by the minister.

Senator Lafond: Well, if it is reflected in the forms, then obviously the examining physician would approve or not approve on the basis of the form that he has to fill.

Mr. Eglington: The only drawback here is that the forms prescribed by the minister are not regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are they provided for in the regulations?

Mr. Eglington: They are provided for under the Public Service Superannuation Regulations, but not under these . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): But not in these. Surely they ought to be provided for in these, in the same way.

Mr. Baker: I cannot understand why not.

Mr. Eglington: I take it then that the Committee's view is that the five-year rule should be reflected in a document and it is satisfactory if it is reflected in the forms and as long as these regulations refer to the forms.

May 10, 1977

Maurice LeClair, Esq.,
Secretary,
The Treasury Board,
Ottawa.

Re: SOR/77-21, Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations

Dear Mr. LeClair:

The above Regulations were before the Committee on 5th instant.

I am instructed to enquire why a medical examination is required by the Regulations, on the failure of which an election can not be made. Several members present considered that the sicker a man was the better it would be for the funding of the pension scheme.

The Committee also wishes to know why no medical criteria are spelled out for the passing or failing of the medical examination required by subsection 5(2) or (3) of the Regulations. If the tests or factors according to which the examining doctor is to make a medical report are set by the Minister, perhaps pursuant to section 6(2) of the Regulations, the

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): A mon avis il faudrait une définition ou une autre.

Le sénateur Lafond: Est-ce que les règlements ne pourraient pas préciser qu'il s'agit d'établir que l'individu est apte à travailler pendant 5 ans encore?

M. Eglington: Non ce n'est pas précisé dans les règlements. C'est ce que le docteur LeClair explique au bas de la page 2 de sa lettre du 30 juin et ce qui découle également des formulaires établis par le ministère.

Le sénateur Lafond: Si c'est précisé dans les formulaires, le médecin chargé de l'examen répondrait à la question telle qu'elle figure dans ces formulaires.

M. Eglington: Le problème c'est que ces formulaires ne constituent pas des règlements.

Le coprésident (sénateur Forsey): Sont-ils prévus dans les règlements?

M. Eglington: Ils sont prévus aux termes des règlements de la loi sur la pension du service public et non pas de ceci.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas ils devraient l'être.

M. Baker: Pourquoi ne le seraient-ils pas?

M. Eglington: Vous estimez donc qu'il suffirait que ces formulaires mentionnent nommément cette aptitude à travailler 5 ans, à condition que les règlements fassent état du formulaire.

Le 10 mai 1977

M. Maurice LeClair,
Secrétaire,
Conseil du Trésor,
Ottawa.

Objet: DORS/77-21, Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes

Monsieur,

Le Comité a été saisi du Règlement ci-dessus le 5 courant.

On m'a chargé de demander pourquoi ce Règlement exige un examen médical, à défaut de quoi aucun choix ne peut être exercé. Plusieurs des membres du Comité qui étaient présents ont estimé que plus une personne serait malade, mieux ce serait pour la consolidation du plan de pension.

Le Comité désire également savoir pourquoi aucun critère médical d'acceptation ou de refus n'a été donné à l'égard de l'examen médical exigé par les paragraphes 5(2) et (3) du Règlement. Si les examens ou facteurs d'après lesquels le médecin qui pratique l'examen doit faire un rapport médical soit fixés par le ministre conformément, peut-être au para-

[Text]

Committee is concerned about sub-delegation of rule-making power having taken place.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

June 30, 1977

Mr. C. G. Eglington,
Committee Officer,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
Victoria Building, Room 314,
140 Wellington Street,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-21, Counting of Service by Former Members of the Senator House of Commons Regulations

Dear Mr. Eglington:

In your letter of May 10, acknowledged on May 30, you noted the concern Committee members have expressed about the medical examination requirements in the above-named regulations.

To start, I would point out that these regulations are made under the authority of subsection 32(6.1) of the Public Service Superannuation Act, which subsection provides for the counting of service under the Members of Parliament Retiring Allowances Act "subject to such conditions as may be prescribed by regulations". Section 5 of the Regulations under discussion provides a medical examination condition, which corresponds exactly to the medical examination requirements set out in section 19 of the PSSA for any election to count service prior to becoming a superannuation contributor. For easy reference, I am attaching an extract of the Act showing Section 19.

The observation about these medical examinations made by Committee members, according to your letter, was that "the sicker a man was the better it would be for the funding of the pension scheme". This observation could have validity, under some pension plans and under some circumstances. However, since the Public Service Superannuation Act provides for survivor and disability benefits, and also allows for the life-insured instalment repayment of prior service which augments these benefits, then the medical examination is a necessary guard to protect against an individual manipulating his pension position at minimum cost to himself and maximum cost to the pension fund. To use an extreme example as an illustration, an individual with foreknowledge of a serious medical condition, could decide to elect to have twenty years of prior service counted for pension purposes, and further elect to pay for that service by life-insured monthly instalments. If that person were to die the day following the election, the service credit used to establish the monthly benefits for the survivors

[Translation]

phé 6(2) du Règlement, la sous-délégation du pouvoir d'édicter des règlements qui a alors lieu inquiète le Comité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington.

Le 30 juin 1977

M. G. C. Eglington,
Agent du Comité,
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires,
Édifice Victoria, pièce 314,
140, rue Wellington,
Ottawa (Ontario).
K1A 0A4

Objet: DORS/77-21, Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes

Monsieur,

Dans votre lettre du 10 mai, dont nous avons accusé réception le 30 mai, vous faisiez remarquer que l'examen médical exigé par le Règlement sus-mentionné inquiétait les membres du Comité.

Pour commencer, je soulignerai que ce Règlement est édicté en vertu du paragraphe 32(6.1) de la Loi sur la pension de la Fonction publique. Ce paragraphe prévoit le calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes conformément à la Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement «sous réserve des conditions prescrites par règlement». L'article 5 du Règlement qui fait l'objet de la discussion, prévoit un examen médical qui correspond exactement à l'exigence requise à cet égard dans l'article 19 de la Loi sur la pension de la Fonction publique lequel permet de choisir de compter son service ouvrant droit à pension pour une période antérieure au moment où le membre du Parlement est devenu contributeur. Pour plus de facilité, je joins un extrait de l'article 19 de la loi.

Les observations qu'ont faites, d'après votre lettre, les membres du Comité à l'égard de ces examens médicaux étaient que «plus un homme était malade, mieux c'était pour la consolidation du plan de pension». Cette observation pourrait être valable pour certains régimes de pension et dans certaines circonstances. Toutefois, étant donné que la Loi sur la pension de la Fonction publique prévoit des prestations aux survivants et des prestations d'invalidité et permet le remboursement des versements comportant une assurance-vie à l'égard du service antérieur, lequel vient s'ajouter à ces prestations, l'examen médical est alors une protection nécessaire contre toute falsification que quelqu'un pourrait tenter sur son droit à pension pour qu'il lui en coûte le moins possible. Mais le plus possible au régime de pension. Pour utiliser un exemple extrême, une personne qui, à l'avance, sait qu'elle est gravement malade, pourrait décider de choisir de faire compter pour fins de pension, ses 20 années de service antérieur et de payer en plus, à cet égard, des versements mensuels sur une assurance-vie. Si

[Texte]

would include the twenty years of elective service, and there would never be a payment made to the Superannuation Account in respect of that service. In order to prevent this sort of selection against the pension fund when a person elects to count prior service, the Act provides as follows:

1. When someone elects to count prior service for pension, a medical examination is required unless:

- the service being elected for was in the Public Service and occurred immediately before the individual became a pension contributor, or
- the individual making the election was employed in the Public Service (or in the Public Service and as a member of the Canadian Forces) for five years immediately before he made the election.

2. If the person making a normal election does not pass the medical examination, then neither contributor nor survivor pension benefits will be based on the elective service unless the individual continues Public Service employment for five years following the election (or, of course, is again medically examined, and this time passes the examination).

3. For a person making a "late" election (i.e., an election after the expiry of the normal time limit of one year after becoming a contributor), that election is void unless the individual actually does pass the medical examination.

I am enclosing copies of the form used in connection with these medical examinations. The yellow form is filled by the individual's attending physician. The medical Services Branch of the Department of National Health and Welfare reviews the completed form and then sends the duly completed white form to Superannuation Division. You will see that, for persons under sixty, National Health and Welfare certified that the incumbent "is fit for at least 5 years of continuous satisfactory employment". Over sixty, the certification relates to "normal life expectancy". As you will see from the foregoing, although the medical criteria are not set out as such in the PSSA, that the test is five years of continued employment is a quite obvious inference.

Sections 5 and 6 of the Regulations for the Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons are intended to surround elections for such service with the same medical examination requirements as apply to all other PSSA elections for prior service, and also to have the procedures and forms relating to the medical examinations for these periods of service be the same as for any other medical examination required in respect of an election.

[Traduction]

cette personne devait mourir le lendemain du jour où elle a fait son choix, le temps de service sur lequel on se basait pour établir les prestations mensuelles au survivant comprendrait les vingt ans de service optionnelles et aucun paiement n'aurait jamais été effectué au compte de pension à cet égard. Afin d'empêcher que ce genre de choix ne se fasse au détriment du fonds de pension lorsqu'une personne choisit de compter son temps de service antérieur, la loi prévoit ce qui suit:

1. Lorsqu'une personne choisit de compter une période de service antérieure pour fins de pension, un examen médical est requis à moins que:

- la période de service choisie n'ait été effectuée dans la Fonction publique immédiatement avant le moment où le membre du Parlement est devenu contributeur, ou
- la personne faisant ce choix était employée dans la Fonction publique (ou dans la Fonction publique comme membre des Forces armées canadiennes) pendant une période de cinq années immédiatement avant de faire ce choix.

2. Si la personne qui fait un choix normal subit sans succès l'examen médical, ni les prestations de pension au contributeur ni les prestations de pension au survivant ne seront calculées d'après la période de service choisie à moins que cette personne ne continue d'être employée dans la Fonction publique pendant cinq ans après qu'elle ait effectué son choix (ou, bien sûr, subi un autre examen médical cette fois avec succès).

3. Si une personne fait «tardivement» son choix (par exemple, après l'expiration du délai normal d'un an à partir du moment où elle est devenue contributeur), ce choix est nul si elle n'a pas été acceptée à l'examen médical.

Je joins des copies du formulaire utilisé pour ces examens médicaux. Le formulaire jaune est rempli par le médecin traitant. La direction des services médicaux du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social étudie ce formulaire puis envoie un formulaire blanc dûment rempli à la Division de la pension de retraite. Vous verrez que, pour les personnes ayant moins de 60 ans, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social certifie que le bénéficiaire «peut occuper un emploi continu satisfaisant pendant au moins cinq ans». Après 60 ans, le certificat parle d'«espérance de vie normale». Comme vous le voyez d'après ce qui précède, bien que les critères médicaux ne soient pas fixés comme tels dans la Loi sur la pension dans la Fonction publique, le critère des cinq ans d'emploi continu est une conclusion évidente.

Les articles 5 et 6 du Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes visent à exiger au moment du choix exercé à l'égard de ce service le même examen médical qui s'applique à tous les autres choix du même ordre prévus dans la Loi sur la pension de la Fonction publique et à rendre toutes les modalités et tous les formulaires identiques à ceux qui sont requis pour les autres examens.

[Text]

I hope this explanation assists in the examination of the regulations, and if the Committee feels further clarification would be helpful, please just let us know.

Yours sincerely,

Maurice LeClair.

Enclosure

August 22, 1977

Dr. Maurice LeClair,
Secretary,
The Honourable the Treasury Board,
OTTAWA.

Re: SOR/77-21, Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations

Dear Dr. LeClair:

Thank you for your letter of 30th June last, which was waiting on my return from holidays.

I am grateful for the explanation of the operation of the superannuation scheme and for the need for medical examinations. The Committee's initial concern should be dispelled.

In dealing with the Committee's second concern—the absence of any medical criteria for the passing or failing of the medical examination required by subsection 5(2) or 5(3), you indicate that section 5 of the Regulations provides a medical examination condition which corresponds exactly to the medical examination requirements set out in section 19 of the Public Service Superannuation Act for any election to count service prior to becoming a superannuation contributor. With respect, I must note one signal difference. Section 19 of the Act speaks of the person by whom the election is made being “medically examined, *as prescribed* in the regulations”. Since I have no consolidation of the Public Service Superannuation Regulations, it is not possible for me to determine from amongst the myriad amendments to those Regulations whether a method of examining electors medically has ever been prescribed. But, if one has, it would seem simple to solve the problem by amending section 5 of the Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations to provide in section 5 that the elector shall be medically examined in the way prescribed in the Public Service Superannuation Regulations, which from your letter I take to be the desired objective.

If no prescription has been made, then the Committee's objection still stands: the medical criteria, which do exist in terms of five years of continuous satisfactory employment and normal life expectancy, are not set in the Regulations but in a

[Translation]

J'espère que ces explications vous aideront dans l'examen du Règlement. Si le Comité estime avoir besoin d'autres éclaircissements, veuillez nous le faire savoir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Maurice LeClair.

Pièce jointe.

Le 22 août 1977

Monsieur Maurice LeClair
Secrétaire
Conseil du Trésor
Ottawa

Objet: DORS/77-21, Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 30 juin dernier qui m'attendait à mon retour de vacance.

Je vous sais gré de vos explications sur le fonctionnement du régime de pension ainsi que sur la nécessité des examens médicaux. Ces précisions devraient répondre à la première question du Comité.

En ce qui concerne la deuxième question du Comité concernant l'absence de tout critère médical permettant de juger si une personne a subi ou non avec succès l'examen médical prescrit aux termes du paragraphe 5(2) ou 5(3), vous soulignez que l'article 5 du Règlement prévoit une condition pour l'examen médical qui correspond exactement aux normes relatives aux examens médicaux fixées dans l'article 19 de la Loi sur la pension de la Fonction publique et qui s'appliquent au choix des années de service ouvrant droit à la pension pour une période quelconque de service antérieure au moment où la personne est devenue contributeur. A cet égard, je dois vous signaler une différence entre ces articles. L'article 19 de la Loi souligne que la personne qui fait le choix «subit l'examen médical prescrit par les règlements». Puisque je ne dispose pas du texte de codification des règlements sur la pension de la Fonction publique, il m'est impossible de déterminer, à partir des nombreuses modifications à ces règlements, si l'on a déjà prescrit une méthode d'examen médical des personnes qui doivent faire ce choix. S'il en existe une, il serait facile de résoudre le problème en modifiant l'article 5 du Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes afin d'y stipuler que la personne qui doit faire le choix doit subir un examen médical conforme à celui prescrit dans le Règlement sur la Pension de la Fonction publique, ce qui, d'après votre lettre, m'apparaît l'objectif souhaité.

Si aucune méthode n'a été prescrite, l'objection du Comité demeure: le critère médical, qui correspond à une période satisfaisante de service et à une probabilité de vie de cinq ans n'est pas fixé dans le règlement, mais dans une formule prescrite par le président du Conseil du Trésor.

[Texte]

form prescribed by the President of the Honourable the Treasury Board.

I shall be glad if you will kindly advise whether provision exists in the Public Service Superannuation Regulations for the medical criteria used in practice and for the type or manner of medical examination carried out.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

May 19, 1978

Mr. G.C. Eglington,
Standing Joint Committee
of The Senate and
of the House of Commons
on Regulations and
Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-21, Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations

Dear Mr. Eglington:

In connection with our correspondence on these regulations, and the points raised in your letter of August 22, 1977. I am pleased to enclose a copy of an internally-prepared consolidation of regulations made pursuant to the Public Service Superannuation Act.

As a general reaction to your observations, I would like to say that one of the principles followed in the development of the statutory and regulatory provisions concerning medical requirements for elections for past service has been to avoid any actual or apparent attempt to have pension legislation instruct a medical practitioner on the manner and/or procedure which should be followed in the examination of a patient. Accordingly, neither the Public Service Superannuation Act nor its Regulations contain a prescription of the specific manner or form of the examination.

As far as the provisions of SOR/77-21 are concerned, we would point out that subsections 5(2) and (3) deal with the *Undergoing of a medical examination*, section 6 speaks of the *timing of and procedures for the examination*, and the *passing or failing of the examination* is dealt with in section 7. The provisions of section 7 of these regulations correspond essentially to those of subsection 19(2) and (3) of the Public Service Superannuation Act, which also deal with "failure to pass medical examinations".

In essence, then, I would comment that these regulations have been developed in keeping with the general notion of "keeping out of the physician's business" and also to parallel the medical examination provisions of the Public Service Superannuation Act and Regulations. However I can appreci-

[Traduction]

Je vous saurais gré de m'informer si le Règlement sur la pension de la Fonction publique contient une disposition sur le critère médical utilisé en pratique et sur le type d'examen médical que doivent subir les contributeurs.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 19 mai 1978

Monsieur G. C. Eglington
Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-21, Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes

Monsieur,

En rapport avec la correspondance que nous avons échangée au sujet du règlement susmentionné les points soulevés dans votre lettre du 22 août 1977, je suis heureux de vous faire parvenir un exemplaire d'une codification des règlements adoptés aux termes de la Loi sur la pension de la Fonction publique préparée par nos fonctionnaires.

En marge de vos observations, je voudrais, si vous me le permettez, préciser que l'un des principes qui régit l'élaboration des dispositions statutaires et réglementaires concernant les normes médicales se rapportant au choix des années de service est d'éviter qu'on puisse alléguer, à tort ou à raison, que la Loi sur la pension dicte à un médecin la méthode à suivre pour l'examen de ses patients. En conséquence, ni la Loi sur la pension de la Fonction publique, ni les règlements s'y rapportant, ne contiennent de normes précises concernant la formule de l'examen.

En ce qui touche les dispositions du DORS/77-21, nous tenons à préciser que les paragraphes 5(2) et (3) traitent de *l'administration d'un examen médical*, l'article 6 porte sur le *délai que doit respecter la personne qui subit l'examen médical ainsi que les modalités de cet examen* tandis que l'article 7 porte sur son résultat. Les dispositions de l'article 7 du règlement susmentionné correspondent essentiellement à celles du paragraphe 19(2) et (3) de la Loi sur la pension de la Fonction publique qui portent également sur «l'examen médical subi sans succès».

Je tiens donc à vous faire remarquer que ce règlement a essentiellement été rédigé en tenant compte du principe général qu'il faut éviter de «s'immiscer dans les affaires des médecins» et des dispositions relatives aux examens médicaux contenues dans la Loi sur la pension de la Fonction publique et les

[Text]

ate your concern about a more direct reference, and we will consider your suggestions in developing an appropriate amendment.

Yours sincerely,

Maurice LeClair.

• 1130

Senator Lafond: I would not be unhappy with that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, council will make that point with the authorities.

Now, we have SOR/77-828—Seal Protection Regulations, amendment, which was before us on April 20, 1978, and we have here a letter from Mr. Eglington to Mr. Levelton of May 3 and a letter from Mr. Levelton to Mr. Eglington of June 5. Those should be printed, I think.

G. W. Baldwin, Q.C., M.P.

May 3, 1978

C.R. Levelton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Environmental Protection Service,
15th Floor,
Place Vincent Massey,
OTTAWA, K1A 0H3

*Re: SOR/77-828, Seal Protection Regulations,
amendment*

Dear Mr. Levelton:

The above amendment was before the Committee on Thursday 20th ultimo.

It was noted that the revoked form of Section 20(1) contained an absolute ban on the hunting or killing of seals in the waters and during the dates now contained in Section 20(1)(a). The effect of this amendment is to add a new description of waters (paragraph (b)) and to preface the whole subsection with the words "Except with the permission of the Minister...". No criteria are mentioned in accordance with which the Minister is to exercise his discretion to permit. No such criteria are obvious from the balance of the Regulations or from the Act. Consequently, the Governor in Council's power to make regulations has become a discretion in the Minister to prohibit at will, to take administrative-type action from individual case to individual case. This was the type of provision struck down in *Clark et al v. Attorney-General for Canada*.

There may well be in existence rules in accordance with which the Minister grants permission. Should this be the case the Committee would like to know what the rules are, where they may be found and whether they are made known to all those affected by Section 20 of the Regulations.

[Translation]

règlements s'y rapportant. Je comprends cependant que vous souhaitiez que je précise les normes médicales qui y sont mentionnées et j'étudierai vos propositions en vue d'élaborer une modification appropriée.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Maurice LeClair

Le sénateur Lafond: Cela ne me déplairait pas.

Le coprésident (sénateur Forsey): Justement, notre conseiller juridique allait en parler aux responsables.

Nous devons maintenant étudier le règlement DORS/77-828—Règlement de protection des phoques—modification. Ce règlement nous a été soumis le 20 avril 1978 et nous avons ici une lettre de M. Eglington à M. Levelton, datée du 3 mai, ainsi que la réponse de M. Levelton à M. Eglington, du 5 juin. Tous ces documents devraient être annexés.

Le député G. W. Baldwin, C.R.

Le 3 mai 1978

Monsieur C. R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services de pêches
Service de la protection de l'environnement
15^e étage
Place Vincent Massey
OTTAWA, K1A 0H3

Objet: DORS/77-828 Règlement de protection des phoques—modification

Monsieur,

La modification susmentionnée a été étudiée par le Comité le jeudi 20 avril.

Il était mentionné que, sous sa forme abrogée, l'article 21 interdisait absolument de chasser et d'abattre les phoques dans les eaux et aux dates qui sont maintenant indiquées à l'alinéa 20(1)(a). La présente modification ajoute une nouvelle description des eaux (alinéa (b)) et fait précéder tout le paragraphe des mots «sauf autorisation du ministre...». Il n'est pas fait mention des critères en vertu desquels le ministre exercera son pouvoir discrétionnaire d'autoriser. Il n'y a aucun critère de ce genre qui soit clairement prescrit dans le Règlement ou dans la loi. En conséquence, le droit du Gouverneur en conseil d'établir des règlements s'est transformé en un pouvoir discrétionnaire du ministre de prendre des mesures de type administratif d'un cas particulier à un autre; c'est le genre de disposition qui a fait l'objet d'une annulation dans l'affaire *Clark et al. c. le procureur général du Canada*.

Il y a peut-être des règles selon lesquelles le ministre accorde une autorisation. Dans l'affirmative, le Comité aimerait savoir quelles sont ces règles, dans quel texte se trouvent-elles et si tous ceux qui sont touchés par l'article 20 du Règlement en sont au courant.

[Texte]

The Committee is aware that the Minister possesses under Section 7 of the Act, an absolute discretion to issue fishing licences. Consequently, the Committee wishes to know whether the permission referred to in Section 20 of the Regulations is seen by your Department as amounting to the granting of a licence under Section 7 of the Act and, if so, how that conclusion is arrived at.

With kind regards,
Yours sincerely,

G.C. Eglington.

June 5, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

*Re: SOR/77-828, Seal Protection Regulations,
Amendment*

Dear Mr. Eglington:

This will refer to your letter of May 3, 1978 requesting information relative to the subject amendment.

In order to understand this amendment, I believe some background information is in order. The areas defined in subsection 20(1) were closed to hunting for differing reasons. Area in 20(1)(a) is a relatively small body of water that is heavily utilized for recreational purposes during the period of prohibited hunting. In this instance, closure was a safety measure to prevent accidental injuries to persons and an absolute ban was deemed sufficient as the hunting permitted during the other periods would exercise population control.

When the subsection was amended to include the water area defined in paragraph (b) (waters along the shoreline of Forillon National Park, Gaspé) it was necessary to close for the entire year to ensure a population of seals in the area for esthetic reasons, (i.e.: a tourist attraction).

As happens when sanctuaries are provided, animals quickly become aware that they are safe in certain areas and population explosions can occur, resulting in depletion of other fish species and/or food supplies.

With this in mind, it was deemed advisable to build in the regulation some flexibility in order to manage the stock if, in fact, too many seals became resident in the area. Also, an increased stock would be a source of supply for research purposes under a permit issued pursuant to Section 4 of the Act.

[Traduction]

Le Comité sait que, aux termes de l'article 7 de la loi, le ministre possède le droit absolu de délivrer des permis de pêche. En conséquence, le Comité désire savoir si votre ministère considère que l'autorisation prévue à l'article 20 du Règlement équivaut à une délivrance de permis conformément à l'article 7 de la loi et, dans l'affirmative, comment en est-on arrivé à cette conclusion.

Veuillez agréer, monsieur, l'objet de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

Le 5 juin 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-828, Règlement de protection des phoques—modification

Monsieur Eglington,

J'accuse réception de votre lettre du 3 mai 1978 dans laquelle vous demandiez des renseignements concernant la modification susmentionnée.

Pour saisir le sens de cette modification je crois qu'il convient d'exposer certaines données de base. La chasse dans les secteurs définis dans le paragraphe 20(1) a été interdite pour diverses raisons. Le secteur défini à l'alinéa 20(1)a) est une étendue d'eau relativement restreinte qui sert surtout à des fins récréatives au cours de la période où la chasse est interdite. Dans ce cas précis, l'interdiction constituait une mesure de sécurité afin d'éviter que des personnes soient blessées; en outre, on a jugé qu'une interdiction absolue était nécessaire, la chasse permise au cours des autres périodes exerçant un certain contrôle sur la population.

En modifiant le paragraphe afin qu'il englobe les eaux définies à l'alinéa (b) (les eaux adjacentes à la côte du parc national de Forillon à Gaspé), on a jugé qu'il était nécessaire d'interdire la chasse pendant une année entière afin d'attirer une population de phoques dans ce secteur pour des raisons esthétiques, ces animaux constituant une attraction touristique.

Comme cela se produit au sein des sanctuaires d'animaux, ceux-ci se rendent rapidement compte que certains secteurs leur assurent une sécurité, ce qui entraîne leur multiplication et, par voie de conséquence, l'extinction de certaines espèces de poissons et l'épuisement des réserves alimentaires.

À la lumière de ces faits, il a été jugé souhaitable de conférer au règlement une certaine souplesse afin de contrôler la population de phoques, si ces derniers deviennent trop nombreux dans ce secteur. En outre, l'accroissement de la population de phoques constituerait une source d'approvisionnement destinée à la recherche moyennant l'obtention d'un permis délivré aux termes de l'article 4 de la loi.

[Text]

In the event that culling becomes necessary it would be a matter of Department policy whether to carry out the cull with our own personnel or contract to some commercial interest.

Under the circumstances, it is not proposed that any licences would be issued pursuant to Section 7 of the Act as neither of these areas contain seals of the harp or hood species that support the commercial seal hunt. Resident species in the areas are either harbor or grey seals.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In the letter to Mr. Eglington, in my copy, the thing is somewhat blurred at one point, in the second full paragraph of the first page. It says:

"Area in 20(1)(a) has a relative",

and the "ly", "relatively", is indistinct. I think it ought to be made certain that in the printed version it has what originally, clearly, was there, "relatively small body of water".

These should be printed, should they not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any questions? Is there anything you would like to add to that?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. This is another example of a situation in which the Fisheries Department seems to find itself very often. It feels the need the control and it feels unable to state, through regulations, the rules in accordance with which it is going to control, the reason being, as they have often expressed it, that they need to act quickly and they cannot take the time to have a regulation made. It is unfortunate that the Fisheries Department finds itself in this position so often. One cannot get away from the fact that as judicial authority now stands, the particular provision to which the Committee objected is *ultra vires*. The department may argue on the potency of the word "respecting" but certainly judicial authority at the moment is against them.

I think this raises a question which the Committee is going to have to deal with in the next session and which I have raised in another memorandum—or later—to a reply from the Fisheries Department—as to just how far the Fisheries Department can be expected to abide by the Statutory Instruments Act and the manner in which regulations are made. If it is the case that the Fisheries Department always finds itself in this predicament, as indeed they apparently expressed it to the draftsman of the present Statutory Instruments Act, then perhaps the proper solution is to make a special provision for the Fisheries Department. But at the moment the Committee is really forced to deal with them on the same basis as every other department, and the Fisheries Department constantly makes provision for commissions or prohibitions and does not provide any guidance as to how the commission or prohibition is to be exercised, and in fact very often does not even state the purpose of the

[Translation]

Si une certaine élimination devenait nécessaire, le ministre devrait établir les directives afin de déterminer si nos propres fonctionnaires ou des entreprises commerciales devraient s'en charger.

En pareilles circonstances, nous ne proposons pas que des permis soient émis conformément à l'article 7 de la loi, puisqu'aucun de ces secteurs ne renferme des phoques du Groenland ou des phoques à capuchon, seules espèces justifiant la chasse commerciale. Les espèces de ces secteurs sont soit le phoque commun, soit le phoque gris.

Veuillez agréer, monsieur, l'objet de ma considération distinguée.

Le Directeur général
C.R. Levelton, Directeur du
Service des Pêches

Le coprésident (sénateur Forsey): La lettre adressée à M. Eglington est assez vague sur un certain point; en effet, au second paragraphe de la première page, il est dit:

le secteur défini à l'alinéa 20 (1)(a) «est une étendue d'eau relativement restreinte».

Je pense qu'il faudrait s'assurer que dans la version définitive, le mot «relativement» ne sera pas oublié.

Ces documents devraient être annexés, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous des questions? Avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Eglington: Oui, monsieur le président. Il s'agit ici d'un autre exemple de situation dans laquelle le ministère des Pêches se retrouve bien souvent. En effet, ce ministère estime nécessaire d'imposer des contrôles mais il s'avère incapable de le faire car il doit agir rapidement et il ne peut pas attendre qu'un règlement soit établi. Il est regrettable que ce ministère se trouve aussi souvent dans une telle situation. On est bien obligé de reconnaître que la disposition particulière critiquée par notre comité est *ultra vires*. Le ministère peut discuter de la valeur du terme «respectant» mais il est évident que les responsables juridiques sont contre ce genre de disposition.

Cela m'amène à une question que le comité aura certainement à étudier au cours de la prochaine session et que j'avais d'ailleurs soulevée à propos d'une réponse adressée au ministère des Pêches quant à savoir dans quelle mesure ce ministère devait respecter la loi sur les textes réglementaires et de quelle façon il devait formuler ses règlements. Si le ministère des Pêches doit toujours se retrouver dans ce genre de situation, il serait peut-être approprié de lui permettre de faire appel à des dispositions spéciales. Pour le moment, le comité est obligé de le traiter de la même façon que les autres ministères, alors que le ministère des Pêches impose constamment des décisions ou des interdictions sans les justifier aucunement et sans même, parfois, indiquer l'objectif de l'interdiction ou de la décision, de sorte que tous ceux qui sont lésés par la décision ne peuvent même pas la contester puisqu'ils n'en connaissent pas le motif. Certes, la réponse de M. Levelton est tout à fait sensée sur le

[Texte]

prohibition or commission so that someone who is denied cannot even hope to challenge on the basis that the purpose of the regulation was being ignored. So that, while the reply from Mr. Levelton is sensible from a practical point of view, it is not compelling, I do not think, from the point of view of the Committee's criteria.

The Joint Chairman (Senator Forsey): What you suggest, then, is to recommend that steps should be taken to amend the legislation so that the difficulties of the Fisheries Department can be met?

Mr. Eglington: I think it is something that the Committee will have to consider seriously. Of course, the department simply does not seem to be able to comply with the tests and the recommendations that the Committee has applied to all departments and which other departments by a large accept. There may be very practical and compelling reasons for it. We get isolated instances. Perhaps this whole matter should be investigated more thoroughly and the department should be asked to appear to explain its predicament. I do not think the Committee should simply write back to the department or allow the department to think that because of the explanation that has been given in this particular instance, that this type of drafting is acceptable.

• 1135

Mr. Baker: I am inclined to say, let us deal with it in the way suggested by Mr. Eglington. There are rules that we have and that would take care of this one, at least for the time. But consider when, perhaps, there are more members here how we would deal with it, if this is a particular problem for this department.

My concern is that, as we deal with it, it could become a particular problem then in a number of departments because it is a very easy way to draft. It is the way I used to draft subdivision agreements in municipalities. It was quite easy to say "... and such other matters as Council shall determine in its absolute discretion". I used to do it all the time. It saved me hours of thinking.

Senator Lafond: I think Mr. Eglington has pretty well laid out the fact that the department because of its nature has a continuing problem, and this Committee, because of the department's problem, also has a continuing problem. Before the Committee tries to resolve it, maybe it would be possible to ask the department and possibly also Privy Council and Justice, having set the problem before them, to let us have their views on how it could be resolved. Then the Committee could address itself to those suggestions or to any other suggestions that the Committee could come up with.

Mr. Baker: I suppose the Committee is not going to force impracticalities on people ...

Mr. Eglington: As you say, it is not going to do the Committee any good, and the Public Service as a whole, to appear to be making life impossible.

[Traduction]

plan pratique, mais elle ne répond pas au critère que s'est fixé notre comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Vous recommandez donc que des mesures soient prises pour modifier la loi en question afin de supprimer les difficultés que rencontre le ministère des Pêches?

M. Eglington: Je pense que c'est une chose que le comité devra étudier très sérieusement. Ce ministère semble tout simplement incapable d'observer les normes et les recommandations que notre comité applique à tous les ministères, avec l'assentiment général de ces derniers. Il se peut que cela s'explique par des raisons tout à fait pratiques et valables. Nous avons eu connaissance d'exemples isolés mais je pense que nous devrions étudier toute cette question de façon beaucoup plus approfondie et que le ministère devrait être invité à venir nous expliquer les difficultés qu'il rencontre. A mon avis, le comité ne devrait pas se contenter de récrire à ce ministère pour lui permettre de procéder ainsi car l'explication qui nous a été donnée dans ce cas particulier n'est pas satisfaisante.

M. Baker: Je pense que nous devrions procéder de la manière préconisée par M. Eglington. Il existe des règles qui devraient résoudre ce problème, du moins pour l'instant. Néanmoins, si cela pose des difficultés au Ministère, nous pourrions éventuellement y réfléchir lorsque nous serons plus nombreux.

Ce qui m'inquiète, c'est que cela puisse créer des difficultés à un certain nombre de ministères, car c'est une façon très facile de rédiger un texte réglementaire. C'est de cette manière que je procédais lorsque je rédigeais les accords de subdivision dans les municipalités. Et c'est très facile d'écrire: «... et toute autre question sur laquelle le Conseil pourra librement statuer». Je le faisais constamment. Cela m'épargnait des heures de réflexion.

Le sénateur Lafond: M. Eglington vient d'expliquer clairement qu'en raison de sa nature, le Ministère est devant un problème constant qui se répercute de manière non moins constante sur le Comité. Avant de chercher à le résoudre, nous pourrions éventuellement l'exposer au Ministère ainsi qu'au Conseil privé et au ministère de la Justice en leur demandant leur point de vue sur la manière dont il pourrait être réglé. Le Comité pourrait alors étudier leurs suggestions.

M. Baker: Je suppose que le Comité ne va pas obliger les gens à faire l'impossible ...

M. Eglington: Comme vous le dites, ce serait un bien mauvais service à rendre au Comité et, plus largement, à la Fonction publique.

[Text]

Mr. Baker: Yes. In your reply to them in which you are going to say that the normal rule would apply, would you indicate that the Committee is considering this kind of thing? I think it might be appropriate if we did that.

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Along the lines of what Senator Lafond has suggested, I think, perhaps.

Now then the next one is SOR/77-356, Manitoba Fishery Regulations, amendment. This was before us twice. I think what we have here new is the letter of March 13, 1978 to Mr. Levelton from Mr. Massey, and the reply of Mr. Levelton of June 5. These presumably should be printed, should they not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

March 13, 1978

C. R. Leveleton, Esq.,
Director-General,
Fishing Services Directorate,
Fisheries and Marine Service,
Department of Fisheries and the Environment,
Ottawa

Re: SOR/77-356, Manitoba Fishery Regulations,
amendment

Dear Mr. Levelton:

Your letter of December 12, 1977 was before the Committee on March 9, 1978.

The Committee considered it to be unfair, even harsh and oppressive, to cast section 27 in terms of all fish which will include chubb, suckers and other coarse fish. The Committee could not see that such fish could reasonably be described as a "resource", especially as their removal would in many instances enhance the game fishery.

There may, of course, be some significant point which has escaped the Committee and which dictates the requirement that section 27 extend to all fish.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

[Translation]

M. Baker: Oui. En leur répondant que c'est la règle normale qui s'appliquerait, allez-vous indiquer que le Comité envisage ce genre de choses? Il serait peut-être bon de le faire.

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Cela rejoint peut-être ce que préconisait le sénateur Lafond.

Le règlement suivant est le DORS/77-356, règlement de pêche du Manitoba—modification. Nous avons déjà étudié cela deux fois. Le seul élément nouveau est une lettre adressée par M. Massey à M. Levelton le 13 mars 1978, ainsi que la réponse de M. Levelton datée du 5 juin. Je suppose que ces deux lettres devraient être imprimées, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le 13 mars 1978

Monsieur C.R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services des pêches
Service des pêches et de la mer
Ministère des Pêches et de l'environnement
Ottawa

Objet: DORS/77-356, Règlement de pêche du Manitoba—Modification

Monsieur,

Votre lettre du 12 décembre 1977 a été envoyée au Comité le 9 mars 1978.

Le Comité a jugé qu'il était injuste, voire sévère et opprimant d'inclure à l'article 27 tous les poissons comprenant le meunier, le rémora et les autres poissons ordinaires. Le Comité ne peut voir en quoi ces poissons peuvent être raisonnablement décrits comme étant une «ressource», surtout que la pêche de ces poissons, dans de nombreux cas, pourrait permettre d'améliorer les réserves.

Il peut sans doute y avoir des points importants qui ont échappé à l'attention du Comité et qui font que l'article 27 doit comprendre tous les poissons.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Melez Massey
Conseiller

[Texte]

Mr. Melez Massey,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate
Ottawa,
K1A 0A4

Re: SOR/77-356, Manitoba Fishery Regulations,
Amendment

Dear Mr. Massey:

Please refer to your letter of March 13, 1978 in response to ours of December 12, 1977.

It may be that our letter of December 12, 1977 was not too clear as apparently your Committee has taken it to mean all fish that may be indigenous to Manitoba. Section 27 first establishes criteria of a person holding a sport fishing licence or permit. Such licences or permits are issued only for species that are considered sport fish and for which seasons and possession limits are established by a notice published in the Manitoba Gazette pursuant to Section 17.1.

Species mentioned in your letter of March 13 are not considered as sport fish and in practice, there would be no directed sport fishery for those species.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,
Director General,
Fishing Services Directorate.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, questions?

Senator Lafond: It seems to me obvious that on the basis of Mr. Levelton's letter of June 5, the whole thing would be much clearer if the regulation stated any sports species of fish rather than all fish, any fish.

Mr. Eglington: The letter makes clear that any fish is interpreted to mean any fish in which sport fishing is permitted.

Senator Lafond: Why did they not say so in the first place in the regulations?

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should that be drawn to their attention?

Senator Lafond: With the request that when another amendment is made it be given attention.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Agreed.

Now then the next one is SOR/77-142 Fresh Fruit and Vegetable Regulations, amendment. This has been before us before. We have here, I think, three things that presumably should be printed, unless the matter has been satisfactorily cleared up. I cannot remember. A letter from Mr. Heney, I think it is, to Mr. Eglington of March 13, 1978; a reply from

[Traduction]

Le 5 juin 1978

Monsieur Melez Massey
Conseiller
Comité mixte permanent des Règlements
et autres textes réglementaires
a/s le Sénat
Ottawa
K1A 0A4

Objet: DORS/77-356, Règlement de pêche du Manitoba—Modification

Monsieur,

Veuillez vous reporter à votre lettre du 13 mars 1978, en réponse à notre lettre du 12 décembre 1977.

Cette lettre n'était peut-être pas très claire, puisque votre Comité semble avoir compris qu'il s'agissait de toutes les sortes de poissons que l'on trouve au Manitoba. L'article 27 établit d'abord les critères qui permettent de déterminer si une personne détient un permis ou une autorisation de pêche sportive. Ces permis ou autorisations ne sont délivrés que pour les espèces de poissons considérés comme étant destinés à la pêche sportive et pour lesquels les saisons de pêche et les limites de possession sont établies par avis publié dans la Gazette du Manitoba selon le paragraphe 17.1.

Les poissons dont il est fait état dans votre lettre du 13 mars ne sont pas considérés comme des poissons destinés à la pêche sportive et en pratique, il n'y a pas de pêche sportive réglementée pour ces espèces.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

C.R. Levelton
Directeur général
Direction générale des services des pêches.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?

Le sénateur Lafond: A en juger d'après la lettre de M. Levelton en date du 5 juin, le règlement serait beaucoup plus clair s'il précisait qu'il s'agit de toutes les espèces de poissons destinées à la pêche sportive.

M. Eglington: La lettre indique clairement que «tous les poissons» signifie tous les poissons pour lesquels la pêche sportive est autorisée.

Le sénateur Lafond: Pourquoi ne pas le dire tout de suite dans la réglementation?

Le coprésident (sénateur Forsey): Faudrait-il attirer leur attention là-dessus?

Le sénateur Lafond: Il faudrait leur demander d'étudier la question lors d'une prochaine modification.

Le coprésident (sénateur Forsey): D'accord.

Le règlement suivant est le DORS/77-142, règlement sur les fruits et les légumes frais—modification. Nous avons déjà vu cela. Il y a trois choses qu'il conviendrait ici, je crois, de faire imprimer, à moins que le problème n'ait été réglé de manière satisfaisante. Je ne m'en souviens pas. Il s'agit d'une lettre adressée par M. Heney à M. Eglington le 13 mars 1978,

[Text]

Mr. Eglington of May 3, 1978 and a further letter from Mr. Heney of June 5, 1978.

6101 Sir John Carling Bldg.,
Ottawa, Ontario
K1A 0C5

181.A51F2
March 13, 1978

Mr. G. C. Eglington,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario,
K1A 0A4.

Dear Mr. Eglington:

I have your letter regarding SOR/77-142, amending the Fresh Fruit and Vegetable Regulations, in which you raise a question concerning the bushel volume containers set out in Table I of Schedule B to the Regulations.

While it is confirmed that two slightly different measures are represented in Table I of Schedule B, I believe the difference is not reflected in the several references to bushel but in items 1 and 2—i.e. the pint and quart as compared with all other containers. In each case, the bushel is in terms of Imperial measure rounded for the sake of convenience to 2220 in.³ or 36.4l.

As you suggest, the difference with respect to the pint and quart containers shown as items 1 and 2 relates to United States. These items represent berry boxes or hallowcks which were developed in United States and simply copied in Canada many years ago. In to-day's context, the U.S. version of the container is on our market year-round and during our few weeks of production sits side-by-side with the Canadian product. In the interest of uniformity of pricing, comparison by consumers etc., it has seemed less disruptive and confusing to allow the practice to continue.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,
Assistant Deputy Minister.

G. W. Baldwin, Q.C., M.P.

[Translation]

de la réponse de M. Eglington en date du 3 mai 1978 ainsi que d'une nouvelle lettre de M. Heney datée du 5 juin 1978.

6101 avenue Sir John Carling
Ottawa (Ontario)
K1A 0C5

Référence: 181.A51F2
Le 13 mars 1978

Monsieur G. C. Eglington
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre relativement au DORS/77-142 modifiant le Règlement sur les fruits et légumes frais, dans laquelle vous soulevez la question du volume des mannes de boisseaux figurant au tableau 1 de l'annexe B du Règlement.

Même si, à l'évidence, deux mesures quelque peu différentes figurent dans ce tableau, je crois que cette différence n'apparaît pas dans les références qui sont faites aux boisseaux mais bien aux rubriques 1 et 2—par exemple la chopine et la pinte par rapport aux autres mesures. Dans chaque cas, le boisseau, exprimé en termes de mesure impériale, est arrondi pour des questions de convenance à 2220 po.³ ou 36.4L.

Comme vous le suggérez, la différence en ce qui concerne les contenants d'une capacité d'une chopine et d'une pinte (rubrique 1 et 2) est attribuable aux mesures américaines. Ces mesures sont simplement celles de cageots de mûres ou d'autres contenants conçus aux États-Unis et tout simplement adoptés tels quels au Canada depuis plusieurs années. Dans le contexte actuel, la version américaine de ces contenants est utilisée sur notre marché pendant toute l'année et, pendant notre période de production qui ne dure que quelques semaines, il se trouve au côté du produit canadien. Pour disposer de prix uniformes, et pour que les consommateurs puissent faire certaines comparaisons etc., il a été jugé préférable de ne rien changer.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Le Sous-Ministre adjoint
Michael J. Heney

G. W. Baldwin, C. R., député

[Texte]

May 3, 1978

M. J. Heney, Esq.,
 Assistant Deputy Minister,
 (Production & Marketing),
 Department of Agriculture,
 Sir John Carling Bldg.,
 Carling Avenue,
 OTTAWA, K1A 0C5.

Re: SOR/77-142, Fresh Fruit and Vegetables Regulations amendment

Dear Mr. Heney:

Thank you for your letter of 13th March which was considered by the Committee on Thursday, 20th ultimo.

The Committee noted the compelling, practical reasons for the slight differences in volume measures provided for and the reason for the existence of the United States measure. The Committee appreciates your Department's position. However, I was instructed—and I do this reluctantly as the last person to question the use of traditional measures—to draw your attention to Section 22 of the Weights and Measures Act and to enquire whether Table I of Schedule B to the Regulations is compatible with that Section. I trust that it may be so, or that for some reason section 22 is inapplicable.

With kind regards,
 Yours sincerely,

G.C. Eglington.

Sir John Carling Building
 Ottawa, Ontario K1A 0C5

June 5, 1978

Mr. G. C. Eglington,
 Standing Joint Committee of
 The Senate and of the
 House of Commons,
 The Senate,
 Ottawa, Ontario
 K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I have your letter of May 3, 1978 which was further to mine of March 13 concerning the use in Canada of the American pint and quart containers.

I am familiar with the provisions of Section 22 of the Weights and Measures Regulations respecting Canadian measures and validity of transactions. I agree that there is some inconsistency between Table I of Schedule B to the Fresh Fruit and Vegetable Regulations and Section 22 of the Weights and Measures Regulations, however, I must reiterate that the use of the U.S. pint and quart containers in Canada is based upon tradition and practicality. These pint and quart containers are used mostly for strawberries of which we import large quantities from the U.S.A. I would point out that in

[Traduction]

Le 3 mai 1978

M. J. Heney
 Le sous-ministre adjoint
 (Production et Commercialisation)
 Ministère de l'Agriculture
 Édifice Sir John Carling
 Avenue Carling
 Ottawa K1A 0C5

Objet: DORS/77-142, Règlement sur les fruits et les légumes frais, modification

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 13 mars qui a été étudiée en Comité le jeudi 20 avril dernier.

Le Comité a noté les raisons valables et pratiques de la légère différence dans les mesures de volume ainsi que les raisons justifiant l'utilisation des mesures américaines. Le Comité comprend bien la position prise par votre ministère. Toutefois, on m'a demandé et je serais le dernier à critiquer le fait qu'on maintienne les mesures bien connues—de vous signaler l'article 22 de la Loi sur les poids et mesures et de vous demander si le tableau 1 de l'Annexe B du Règlement est conforme aux dispositions de cet article. S'il y a incompatibilité, pourriez-vous nous dire si, pour quelque motif que ce soit, l'article 22 ne s'applique pas.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Immeuble Sir John Carling
 Ottawa (Ontario) K1A 0C5

Le 5 juin 1978

Monsieur G. C. Eglington
 Comité mixte permanent du
 Sénat et de la Chambre des communes
 Le Sénat
 Ottawa (Ontario)
 K1A 0A4

Monsieur,

J'ai reçu votre lettre du 3 mai 1978 faisant suite à la mienne du 13 mars concernant l'utilisation au Canada des contenants américains d'une capacité d'une chopine et d'une pinte.

Je connais bien les dispositions de l'article 22 de la Loi sur les poids et mesures, respectivement aux mesures canadiennes et à la validité des transactions. J'admets qu'il existe une incompatibilité entre le tableau 1 de l'Annexe B du Règlement sur les fruits et les légumes—modification, et l'article 22 de la Loi sur les poids et mesures. Cependant, je dois répéter que l'utilisation des contenants américains d'une capacité d'une chopine et d'une pinte au Canada est d'une tradition qui s'avère très pratique. Ces contenants sont utilisés surtout pour les fraises, que nous importons en grande quantité des États-

[Text]

actual practice the packer overfills the container so that the full Canadian measure is not lacking.

Because of the size of trade we have with the U.S.A. using these containers, the Canadian fresh fruit and vegetable industry would not look kindly on any attempt to change the existing situation, a change which would be costly and problematic.

I trust you will appreciate the position we must take on this matter.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,
Assistant Deputy Minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I gather that on the whole counsel was fairly well satisfied, although with some qualms.

Mr. Eglington: I think the Committee is faced with a situation if it persists in wanting the full rigour of metrication applied, in this case the Department of Agriculture or people in the strawberry trade in particular are going to be faced with an absolutely insurmountable problem.

• 1140

One cannot ignore the existence of a large country to the south which has continued with traditional measures longer than we have. The original problem that arose was that two different types of bushels were being used; then the point was taken that no bushels should be used, only metric-weight measures should be used. But the Department of Agriculture is probably at the top of the list for accommodating us and I wonder whether they could not be accommodated in turn.

The Joint Chairman (Senator Forsey): The only real legal solution to this is to get some kind of legislative provision made for it. Would that look after it?

Mr. Eglington: It would look after it if there was a provision in the Weights and Measures Act that fresh produce imported from the United States could be shipped and sold in U.S. volume containers but that really seems to hit like a sledge hammer cracking up on some of the strawberry trade.

Senator Lafond: I would not want to interfere with the strawberry trade because I am a great consumer year round.

The Joint Chairman (Senator Forsey): In their case we might apply the maxim "De minimis non curat lex", if I remember it correctly.

Mr. Baker: This is the maximum, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think we might let that one drop for the time being.

The next one, SOR/77-579, SOR/77-1041, Collision Regulations, amendment, before the Committee April 6, 1978. We have here a couple of letters but it looks to me as if the matter had been settled satisfactorily, has it not?

[Translation]

Unis. J'aimerais signaler qu'à l'heure actuelle l'emballleur remplit les contenants à pleine capacité et qu'il n'y a aucun manque à gagner sur la mesure canadienne.

À cause de l'importance du commerce que nous avons avec les États-Unis où nous utilisons ces contenants, l'industrie canadienne des fruits et des légumes frais ne serait pas heureuse des efforts visant à changer la situation actuelle, changement susceptible d'être coûteux et de créer des difficultés.

J'espère que vous comprendrez les motifs de notre décision dans cette affaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma parfaite considération.

Le Sous-ministre adjoint
Michael J. Heney.

Le coprésident (sénateur Forsey): je crois que, dans l'ensemble, le conseiller juridique est satisfait, non sans certaines réserves toutefois.

M. Eglington: Si l'on persiste à vouloir que le système métrique soit appliqué en toute rigueur, le ministère de l'Agriculture et surtout les producteurs de fraises vont se trouver devant un problème absolument insurmontable.

On ne peut pas ignorer l'existence de ce grand pays qui, au sud de notre frontière, utilise les mesures traditionnelles depuis plus longtemps que nous. Le problème tient au fait qu'on utilise deux types de boisseaux différents, on a dit que le boisseau devait être abandonné et que l'on ne devait plus utiliser que les mesures de poids du système métrique. Mais le ministère de l'Agriculture est probablement le ministère qui est le plus conciliant avec nous et pourquoi ne pas en faire autant à notre tour?

Le coprésident (sénateur Forsey): La seule solution juridique consisterait à légiférer. Cela ne réglerait-il pas le problème?

M. Eglington: Oui, si l'on insérait dans la Loi sur les poids et mesures une disposition précisant que les produits frais importés des États-Unis peuvent être expédiés et vendus au volume sous emballage américain. En réalité, c'est comme si l'on écrasait le commerce des fraises à coups de masse.

Le sénateur Lafond: Je ne tiens pas à ce qu'on fasse tort au commerce des fraises car j'en consomme beaucoup toute l'année.

Le coprésident (sénateur Forsey): Auquel cas nous pourrions appliquer la maxime—"De minimis non curat lex", si ma mémoire est bonne.

M. Baker: C'est le maximum, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Laissons cela pour l'instant.

Règlement suivant: DORS/77-579, DORS/77-1041, règlement sur les abordages, modification; soumis au Comité le 6 avril 1978. Nous avons ici deux lettres mais il me semble que le problème a été réglé de manière satisfaisante, n'est-ce pas?

[Texte]

Mr. Eglington: I think so, Mr. Chairman. There is only one reservation I have and that is about the last paragraph on page 1 of Mr. Cameron's letter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Of Mr. Cameron's letter?

Mr. Eglington: Yes. My reservation is simply this. It is admirable that the department is going to announce fully in drafting the regulations where the inspiration from the regulations comes from. I still think it is only right and proper that if a regulation is implementing an international agreement, the regulation should say so and if the department is for whatever reason reluctant to put it in the text of the regulation, the Committee could at least still insist that when the explanatory notes start to appear, if and when the consolidation of the regulations comes back, the explanatory note ought to say that the regulation is for the purposes of implementing such an international agreement. But I still think it would be preferable if that were stated in the regulations.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps we had better print these after all then with the note you have just made, Mr. Eglington, and you should then inform the department accordingly.

Senator Lafond: There seems to be a lack of continuity between page 1 and page 2 of the Department of Transport letter, at least what I have.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Something is missing there.

...an obligation to keep the public informed and it is believed. We trust...

—a new sentence. What is missing? We had better find out.

Mr. Eglington: Then there is page 2 where Mr. Cameron deals with an item to dispose satisfactorily of the particular drafting points.

Mr. Baker: I have another page 2.

Senator Lafond: Mr. Grimes, Solicitor.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Wait a minute. I think probably the French is all right here, is it not? I am not sure but...

Senator Lafond: No, the French is...

Le coprésident (sénateur Forsey): Étant donné:

...que les autorités en matière de réglementation sont censées tenir le public au courant.

That would give us a period after "the public informed".

Mr. Eglington: But Mr. Grimes is not the man who wrote the letter; it was Mr. Cameron who wrote the letter.

[Traduction]

M. Eglington: En effet, monsieur le président. J'ai toutefois une réserve à propos du dernier paragraphe qui se trouve à la première page de la lettre de M. Cameron.

Le coprésident (sénateur Forsey): De la lettre de M. Cameron?

M. Eglington: Oui. Mon objection est simplement la suivante. Il est admirable que le Ministère se mette à indiquer clairement les sources des règlements qu'il établira. Néanmoins, cela me paraît tout à fait normal dans le cas d'une réglementation liée à l'application d'un accord international et, si pour une raison quelconque, le Ministère hésite à le préciser dans le corps même de la réglementation, le Comité devrait du moins insister pour qu'on précise dans les notes explicatives, lorsque celles-ci commenceront à apparaître, que la réglementation est liée à l'application de tel et tel accord international. Quoi qu'il en soit, il serait préférable, selon moi, de le préciser dans la réglementation même.

Le coprésident (sénateur Forsey): Après tout, nous ferions peut-être mieux de joindre ces lettres avec l'explication que vous venez de donner, monsieur Eglington; et vous devriez alors informer le Ministère en conséquence.

Le sénateur Lafond: J'ai l'impression qu'il manque quelque chose entre la page 1 et la page 2 de la lettre du ministère des Transports, du moins dans ce qui m'a été remis.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y a quelque chose qui manque.

... on reconnaît que. Dans l'espoir...

... c'est une nouvelle phrase qui commence. Que manque-t-il? Mieux vaudrait le savoir.

M. Eglington: Il y a ensuite la page 2 dans laquelle M. Cameron parle d'un article qui règle de manière satisfaisante les différents problèmes de rédaction.

M. Baker: La deuxième page que j'ai est totalement différente.

Le sénateur Lafond: Il s'agit de M. Grimes, avocat-conseil.

Le coprésident (sénateur Forsey): Attendez. Je crois que rien ne manque dans le texte français, n'est-ce pas? Je n'en suis pas sûr, mais...

Le sénateur Lafond: Non, le texte français est...

The Joint Chairman (Senator Forsey):

It is recognized that the regulatory authorities have an obligation to keep the public informed.

Il y a donc un point après «tenir le public au courant».

M. Eglington: Mais ce n'est pas M. Grimes qui a écrit la lettre, c'est M. Cameron.

• 1145

The Joint Chairman (Senator Forsey): The last four words on page 1 are simply some mistake. They do not seem to translate anything, they are not in the French version at all and they do not seem to say anything.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les quatre derniers mots de la page 1 sont certainement une erreur. En effet, ils ne veulent rien dire et ne sont d'ailleurs pas traduits dans la version française.

[Text]

Mr. Eglington: I would suspect that in the collation of this material at the printing shop that there has been some juxtaposition or something has got dropped.

Mr. Baker: (inaudible) me it refers to another letter of some kind, not this one.

Mr. Eglington: It may be even somewhere else on this morning's agenda, but it is certainly not on this matter.

Mr. Baker: Yes, all right. That does not take us from the problem. We know what the issue is, so we could deal with it now. I understand that.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes. Is there anything else on that one?

Now we come to three documents, SOR/77-619, no, two, sorry, Cultural Property Export Regulations; SOR/77-620 Canadian Cultural Property Export Control List. Both of these were before the Committee on April 20 last and we have here a letter from Mr. Eglington of May 1 and a letter from the Honourable Pierre Juneau in reply of June 9 which I presume should be printed, should they?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

May 1, 1978

Monsieur André Fortier,
Under Secretary of State,
Room 2008,
66 Slater Street,
Ottawa, K1A 0M5.

Re: SOR/77-619, Cultural Property Export Regulations

Dear M. Fortier:

The above Regulations were before the Committee on 20th ultimo when I was instructed to refer several matters to you.

First, it did not appear to the Committee that Sections 16, 17 and 22(2), despite their detail, made any provisions governing what the collector or postmaster is to do with the permits. Has some internal instruction been issued within the Post Office and the Department of National Revenue?

Secondly, will the terms and conditions attached to general permits under subsections (1) and (2) of Section 14 of the Act be published in the Canada Gazette?

Thirdly, the Committee observed the subjective test of the Minister's "satisfaction" and "opinion" in Sections 4(j), 5(1), 5(2), 5(3), 12(1), 14(1)(b), and 19(g) of the Regulations. The Committee would like to know why the subjective test is regarded as necessary in each case and why an objective test could not be employed. The Committee appreciates that there may well be compelling reasons for the form of each or, even all, of these provisions.

[Translation]

M. Eglington: Je suppose qu'ils les ont oubliés au cours de la mise en page.

M. Baker: (inaudible) Cela se rattache à une autre lettre.

M. Eglington: On étudiera peut-être cette question tout à l'heure, mais elle n'a rien à voir avec ce dont nous discutons maintenant.

M. Baker: D'accord. De toute façon, cela ne change rien puisque nous savons de quoi il retourne.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui. Avez-vous autre chose à dire à ce sujet?

Nous allons maintenant passer à deux documents DORS/77-619—Règlement sur l'exportation des biens culturels, et DORS/77-620—Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée. Nous avons déjà vu ces deux documents le 20 avril dernier et nous avons ici une lettre de M. Eglington, datée du 1^{er} mai, et une réponse de l'honorable Pierre Juneau, du 9 juin, qui devraient être annexées, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le 1^{er} mai 1978

Monsieur André Fortier
Sous-secrétaire d'État
Salle 2008
66, rue Slater
Ottawa K1A 0M5

Objet: DORS/77-619 Règlements sur l'exportation des biens culturels

Monsieur,

Les Règlements susmentionnés ont été discutés en Comité le 20 du mois dernier, date à laquelle on m'a demandé de me mettre en rapport avec vous à propos de certaines questions.

En premier lieu, nonobstant le détail de leur formulation, il n'a pas semblé au Comité que les articles 16, 17 et le paragraphe 22(2) prévoyaient certaines dispositions quant à l'utilisation que feraient des licences le receveur des douanes ou le maître de poste. Certaines instructions internes ont-elles été formulées par le ministère des Postes ou le ministère du Revenu national à cet égard?

Deuxièmement, les modalités d'utilisation des licences générales délivrées en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 14 de la Loi seront-elles publiées dans la Gazette du Canada?

Troisièmement, le Comité a pris note de l'élément subjectif, à savoir «à la satisfaction» et de «l'opinion» du Ministre figurant aux paragraphes 4(j), 5(1), 5(2), 5(3), 12(1), à l'alinéa 14(1)(b) et au paragraphe 19(g) du Règlement. Le Comité voudrait savoir pourquoi cet élément de subjectivité a été considéré comme nécessaire dans chaque cas et pourquoi on ne pourrait y substituer un élément objectif. Le Comité se rend compte que des contraintes peuvent fort bien justifier la forme de chacune ou de toutes ces dispositions.

[Texte]

Finally, the Committee noted the heavy reliance on the power to make regulations prescribing "the procedure to be followed in applying for and in issuing permits". I did not, however, take the sense of the Committee's proceedings to be that it wished to raise this point in any particular way at this time.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Ottawa, June 9, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate
and House of Commons on Regulations and
other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-619, Cultural Property Export Regulations

Dear Mr. Eglington:

I have received your letter of May 1st concerning the Cultural Property Export Regulations which you addressed to my predecessor and I am now in a position to respond to the points which you have raised. For your convenience I will deal with them in the order followed in your letter.

Sections 16, 17 and subsection 22(2): The permits are returned to the Minister by the Collector of Customs or the Postmaster. This matter is handled, as you assumed, as internal administration under the Act and Regulations. The permit forms are printed with this instruction and, in addition, when they are issued to an applicant by a Permit Officer, the permit is stamped "Port of Exist—Please Stamp and Return to Movable Cultural Property, Secretary of State, Ottawa, K1A 0M5".

Subsection 14(1): The General Permit issued under this subsection, like its antecedent under the British system (the Bulk Licence), will not be published in the Canada Gazette. The terms and conditions in each case will be different as the applicant will have applied for this ministerial permit on an individual basis. This permit is designed with the reputable dealer in mind, following British practice, so that undue hardship or interference in the conduct of normal business concerning cultural property requiring export permits can be alleviated.

Subsection 14(2): The Open General Permit is an open licence, which will be publicized, and it applies generally to all persons like its predecessor under the British system, the Open General Licence. In effect, it creates exceptions to the Control List while in force.

Subsection 4(j), 5(1), 5(2), 5(3), paragraph 14(1)(b) and subsection 19(g): You rightfully point out that the tests

[Traduction]

En dernier lieu, le comité a remarqué que l'on se fondait beaucoup sur le pouvoir de réglementation prévoyant les «procédures à suivre pour demander et délivrer une licence». Toutefois, je ne crois pas avoir remarqué dans les délibérations du Comité que l'on souhaitait discuter d'une façon ou d'une autre de cette question pour l'instant.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

G. C. Eglington

Ottawa, le 9 juin 1978

M. G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes des règlements et
autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-619, Règlement sur l'exportation des biens culturels

Monsieur,

J'ai reçu votre lettre datée du 1^{er} mai, portant sur le Règlement susmentionné, adressée à mon prédécesseur, et je suis maintenant en mesure de répondre aux questions que vous soulevez. Pour votre convenance je reprendrai l'ordre que vous avez suivi dans votre lettre.

Articles 16, 17 et paragraphe 22(2): Les licences doivent être renvoyées au ministre par le receveur des douanes ou par le maître des postes. Cette question, comme vous le pensez, ressortit à l'administration interne en vertu de la Loi et du Règlement d'application. Les licences sont imprimées avec ces instructions et de plus lorsque le préposé aux licences délivre une licence à un requérant, cette dernière porte le tampon «Port de sortie»—Affranchir et renvoyer à: Biens culturels mobiliers—Secrétariat d'État, Ottawa, K1A 0M5.

Paragraphe 14(1): Les licences générales délivrées en vertu de ce paragraphe, tout comme les documents antérieurs délivrés en vertu du système britannique (the Bulk Licence), ne seront pas publiés dans la *Gazette* du Canada. Les modalités pour chaque cas sont différentes puisque chaque requérant aura dû faire sa propre demande au ministre. Cette licence, selon la pratique britannique, a été établie en fonction d'un vendeur type honnête, de sorte que toute difficulté ou entrave injustifiée dans la conduite normale des affaires en ce qui concerne la propriété de biens culturels nécessitant l'obtention d'une licence d'exportation peut être facilitée le plus possible.

Paragraphe 14(2): La licence générale ouverte est une licence ouverte qui sera publiée dans la *Gazette* et s'applique en règle générale aux personnes, comme c'était le cas du document antérieur délivré en vertu du système britannique (The Open general Licence). En effet, pendant la durée où elle est en vigueur, elle donne lieu à certaines exceptions à la Nomenclature.

Paragraphes 4j), 5(1), 5(2), 5(3), l'alinéa 14(1)b) et paragraphe 19g): Vous faites à juste titre remarquer que les

[Text]

involved in these sections are subjective. They all refer to situations where proof of something has to be satisfactory to someone. In each case the person making the decision is doing so on the basis of an application for an export permit or a general permit, a photograph or photostatic copy as part of an application, a reason given for applying for a permit for temporary purposes, or proof that the object which returned to Canada is the same object for which an export permit for temporary purposes was issued earlier, etc.

If he considers the information in a permit application incomplete or unsatisfactory in some way, or the photograph or photostat inadequate as an illustration of the object, or that the time limit proposed for a permit for temporary purposes is inordinate in the light of the reason given, or that there is a reasonable doubt the object subject of the Notice of Return is the same object, then he must request additional information. Otherwise he is ill equipped to make his decision since the evidence in each case will be different and must be considered on its own merits. An objective test would be inapplicable.

I think the "compelling reasons" for adopting the form of the subjective test lies with the Control List itself. It divides into seven Groups ranging from minerals to archives, from fossils to fine art, from machines to rare books—in fact the Control List is representative of the who scope in movable cultural property and reflects the collecting tradition generally. Even within the groups, there is more than one scholarly, collecting or commercial trade discipline involved, each with its own rules, practice or usage for describing the object and documenting it. Each of the disciplines affected by Group I, for instance, mineralogy, palaeontology and archaeology, or the professions affected by Group VII, archivists and librarians, use a different language for identifying objects which appear to the layman to be the same, or almost the same. The wide diversity in the kind of objects and the purposes for which they are collected and their states of preservation—all are variables. That is why a decision as to whether to accept information, or the form it takes, requires flexibility guaranteed by an instructed individual's discretion. In fairness to the applicant, the decision could not be made by a computer.

I hope the above explanation will be helpful to the Committee.

Yours sincerely,

Pierre Juneau

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, any questions?

Senator Lafond: I have none, but would ask Counsel's comments, if any.

Mr. Eglington: Mr. Chairman, I think that the actual replies that Mr. Juneau has provided deal satisfactorily with

[Translation]

éléments dont il est question dans ces paragraphes sont tout à fait subjectifs. En effet, partout il faut que la preuve exigée de quelque chose satisfasse quelqu'un. Dans chaque cas, la personne qui décide le fait en fonction d'une demande de licence d'exportation ou d'une licence générale, d'une photographie ou d'une photocopie de l'objet faisant partie d'une demande, d'une raison donnée à l'appui d'une demande de licence d'exportation temporaire, ou d'une preuve que l'objet qui a été retourné au Canada est bien le même que celui pour lequel une licence d'exportation temporaire avait été préalablement délivré.

Si le préposé aux licences considère que les renseignements figurant dans une demande sont incomplets ou pour une raison ou une autre non satisfaisants, ou que la photographie ou la photocopie ne donne pas une bonne idée de l'objet en question, ou que la période de validité d'un permis temporaire n'est pas appropriée à la lumière des raisons qui ont été données, ou qu'il y a un doute raisonnable que l'objet soumis à l'avis de retour est le même objet pour lequel une nouvelle demande est faite; il doit dans ce cas demander des renseignements supplémentaires. Faute de ces renseignements, il ne sera pas en mesure de prendre sa décision vu que dans chaque cas les preuves seront différentes et doivent être prise en considération individuellement. Des éléments essentiellement objectifs ne conviendraient donc pas.

Je pense que les «contraintes» qui ont poussé à adopter les éléments subjectifs résident dans la Nomenclature proprement dite. Celles-ci subdivisent en sept groupes allant des minéraux aux archives, des fossiles aux beaux-arts, des appareils scientifiques aux livres rares; en fait la Nomenclature représente toute la gamme des biens culturels pouvant être transportés et reflète la tradition de collection en général. Même chaque groupe peut comporter plus d'une discipline qu'elle soit scientifique, qu'il s'agisse d'une collection, ou de commerce; chacune comporte ses propres règles, sa façon et son usage particulier de parler des objets en cause. Chaque discipline du groupe I, minéralogie, paléontologie et archéologie ou les professions soumises au groupe VII, archivistes et bibliothécaires, ont recours à un langage différent pour identifier les autres objets qui, pour le profane, sembleraient être les mêmes ou presque identiques. La grande diversité des objets et les raisons qui en motivent la collection ainsi que leur état de conservation sont autant de variables. C'est la raison pour laquelle accepter les renseignements ou la forme qu'ils peuvent revêtir, exige une certaine souplesse qui doit reposer sur la discrétion d'un individu agréé. En toute équité pour le requérant, cette décision ne peut être prise par ordinateur.

J'espère que ces explications contribueront à aider le Comité dans ses travaux et je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Pierre Juneau

Le coprésident (sénateur Forsey): Avez-vous des questions?

Le sénateur Lafond: J'en ai une à poser, mais j'aimerais savoir si le conseiller juridique a des commentaires à faire.

M. Eglington: Monsieur le président, je pense que les réponses données par M. Juneau sont satisfaisantes en ce qui

[Texte]

each of the issues involved on the subjective tests which he deals with on page 2 of his letter. I do not feel myself that the subjective tests in this case are particularly obnoxious. They are of a very trivial nature and there is a fairly rational explanation for them, but I do think it is worthwhile pointing out that Mr. Juneau, like so many of our correspondents, seems to misunderstand the nature of a subjective test and the nature of an objective test. Before his final salutation he writes:

That is why a decision as to whether to accept information or the form it takes requires flexibility guaranteed by an instructed individual's discretion. In fairness to the applicant the decision could not be made by a computer.

And the use of an objective test does not require the use of a computer. The use of an objective test requires a test to be stated and then the administering civil servant to exercise his professional judgment, skill and experience in the application of the test.

Now, whether one uses the word "discretion" to describe that process or judgment and expertise is really a question of semantics. The Committee has never suggested that there is some sort of automatic formula which is self applied. A civil servant will always have to apply the test that is set down in the regulations. What the Committee has objected to so often is the test itself being described or being set down in terms of the civil servant's own opinion or satisfaction, but no one can pretend that the civil servant is not going to bring his instructed knowledge and experience to bear on the objective test. Having said that I do not really think that there is much point in objecting to the particular subjective elements in these cases.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Would it be worthwhile, though, making that point to Mr. Juneau in writing to him? If we run across this again with him he would know what we are objecting to.

Mr. Eglington: Well, it may be worthwhile, Mr. Chairman. I certainly think it is a point worthwhile banging home in the next general report, because it is a problem that seems to crop up so often that people do not understand.

Senator Lafond: That is right. I think it would be more appropriate to have a paragraph or two in our next report.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That would look after it, I think.

The next, SOR/77-130, Great Lakes Sewage . . .

Mr. Eglington: No, I am sorry, Mr. Chairman, that just disposes of . . .

[Traduction]

concerne chacune des questions posées sur les «éléments subjectifs» à la page 2 de sa lettre. Je ne pense pas que les éléments subjectifs dont il parle soient particulièrement déplaisants. Ils sont tout à fait banals mais ils s'expliquent parfaitement. Toutefois, je crois bon de faire remarquer que M. Juneau, comme beaucoup de nos correspondants, ne semble pas comprendre ce qu'est un élément subjectif et un élément objectif. Avant ses salutations finales, il dit:

C'est la raison pour laquelle accepter les renseignements ou la forme qu'ils peuvent revêtir exige une certaine souplesse qui doit reposer sur la discrétion d'un individu agréé. En toute équité pour le requérant, cette décision ne peut être prise par ordinateur.

L'utilisation d'un élément objectif exige que cet élément soit énoncé clairement et que le fonctionnaire responsable prenne une décision en fonction de son expérience et de sa compétence. Quant à savoir maintenant si on peut utiliser le terme «discretion» pour décrire ce processus est vraiment une question de sémantique. Le Comité n'a jamais proposé qu'une formule automatique soit appliquée. Un fonctionnaire devra toujours appliquer les éléments qui sont précisés dans les règlements.

Par contre, nous nous sommes toujours opposé au fait que l'élément lui-même soit décrit ou formulé en fonction de l'opinion du fonctionnaire; certes, on ne peut pas empêcher le fonctionnaire de mettre à profit son expérience et sa compétence lorsqu'il est question d'éléments objectifs. Cela dit, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de critiquer les éléments subjectifs des cas qui nous ont été soumis.

Le coprésident (sénateur Forsey): On pourrait peut-être le faire remarquer à M. Juneau? Si nous avons l'occasion de lui récrire, nous pourrions peut-être lui indiquer ce que nous critiquons.

M. Eglington: Ce serait peut-être une bonne chose, monsieur le président. Je pense d'ailleurs qu'on pourrait insister sur cette question-là dans notre prochain rapport général car c'est un problème auquel nous nous heurtons très souvent et que les gens ne semblent pas très bien comprendre.

Le sénateur Lafond: D'accord. On pourrait peut-être consacrer à ce problème un ou deux paragraphes de notre prochain rapport.

Le coprésident (sénateur Forsey): Parfait.

Le Règlement suivant est le DORS/77-130—Règlement sur la prévention de la pollution des Grands Lacs par les eaux d'égouts . . .

M. Eglington: Excusez-moi, monsieur le président, mais nous n'avons pas terminé . . .

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, it is the second one that we have to look at.

Mr. Eglington: ... SOR/77-619 and there is still SOR/77-620.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, the Canadian Cultural Property Export Control List.

• 1150

This was before the Committee of the same date and we have a letter of Mr. Eglington's to the Under Secretary of State, May 1, and a reply June 9. Should these be printed?

Mr. Eglington: Yes.

May 1, 1978

Monsieur André Fortier,
Under Secretary of State,
Room 2008,
66 Slater Street,
OTTAWA, K1A 0M5.

Re: SOR/77-620, Canadian Cultural Property Export Control List

Dear Monsieur Fortier:

The above regulation was before the Committee on Thursday, 20th ultimo when several matters arising from it were considered as requiring some further consideration. Those matters were as follows:

1. *Group I—Section 2*

The only relevant enabling provisions here appeared to be paragraphs (a) and (f) of section 3(2) of the Act. Paragraph (f) is clearly inapplicable since any money amounts mentioned in section 2 are below \$3,000. Paragraph (a) refers to objects that are of archaeological, prehistorical, historical, artistic or *scientific* interest. Section 2 refers to an interest "for educational or display purposes" which is not referable to paragraph (a). No doubt all the items in section 2 are of scientific interest. It struck the Committee as curious that educational and display *purposes* have been introduced and used in juxtaposition with a scientific purpose when the Act speaks of scientific interest.

2. *Group I—Section 3*

The comment made on Group I—Section 2 applies equally to this Section.

3. *Group II—Section 2(c), 2(d) and 2(e)*

Will these provisions, though clearly *intra vires* Section 3(2) of the Act, not create a barrier to the recovery by the countries in the areas mentioned of objects of ethnographic art or ethnography of their aboriginal peoples? If such a barrier will be created, is this result intentional? Is it clear which peoples are aboriginal to Melanesia, Polynesia, Micronesia and Africa south of the Zambesi?

[Translation]

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est vrai, il y avait un deuxième document.

M. Eglington: En effet, après le DORS/77-619, il y a le DORS/77-620.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il s'agit de la nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée.

C'était avant la séance du Comité qui s'est tenue à la même date et nous avons une lettre de M. Eglington au sous-secrétaire d'État, en date du 1^{er} mai et une réponse de ce dernier en date du 9 juin. Faut-il les imprimer?

M. Eglington: Oui.

Le 1^{er} mai 1978

Monsieur André Fortier
Sous-secrétaire d'État
Salle 2008
66 rue Slater
Ottawa, K1A 0M5

Objet: DORS/77-620, Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée...

Monsieur,

Le règlement susmentionné a fait l'objet de discussions en comité le jeudi 20 du mois dernier et il s'est avéré que plusieurs questions nécessitent des éclaircissements supplémentaires. Ces questions portent sur les domaines suivants:

1. Groupe 1—Article 2

Le seul pouvoir habilitant pertinent semble être les alinéas (a) et (f) paragraphe 3(2) de la Loi. L'alinéa (f) ne peut absolument pas s'appliquer vu que les sommes visées à l'article 2 sont inférieures à \$3,000. L'alinéa (a) a trait aux objets qui présentent un intérêt archéologique, préhistorique, historique ou artistique ou scientifique. L'article 2 porte sur les objets qui présentent un intérêt «éducatif ou qui sont dignes d'être exposés» dont il n'est pas question à l'alinéa (a). Il va sans dire que toutes les rubriques figurant à l'article 2 présentent un intérêt scientifique. Le Comité a trouvé bizarre que les objets présentant un intérêt éducatif, ou dignes d'être exposés ont été rajoutés et utilisés en juxtaposition aux objets qui présentent un intérêt scientifique alors que la Loi parle d'intérêt scientifique.

2. Groupe I—Article 3

Les commentaires à propos du Groupe 1—article 2 s'appliquent également à cet article.

3. Groupe II—Paragraphe 2(c), 2(d) et 2(e)

Ces dispositions bien que clairement *intra vires* (paragraphe 3(2) de la Loi) n'empêcheront-elles pas les pays situés dans les régions mentionnées de récupérer les objets d'art ethnographiques ou objets ethnographiques ayant appartenu à leur population aborigène? Si tel est le cas, est-ce volontaire? A-t-on défini clairement les aborigènes

[Texte]

[Traduction]

4. Group V—Section 3

en Mélanésie, en Polinésie, en Micronésie et en Afrique au sud du Zambèze?

4. Groupe V—Article 3

The Committee wondered if the opening words, as a matter of drafting, should not read: "An object of fine art . . .", as in Section 2.

Le Comité se pose la question de savoir si dans la formulation les premiers mots de la version anglaise ne devraient pas être: «An object of fine art . . .», comme c'est le cas à l'article 2.

5. Group V & VII—The "NOTE"

5. Groupes V et VII—Les «REMARQUES»

The Committee wishes the status of these Notes to be clarified. The matter contained in the Note to Group V might be considered appropriate to the definition of "print" in Section 1 (should this not be "original print"—Section 3(2)(e) of the Act?) In the case of the Notes to Group VII the wording might indicate that they are something less than a law. "Considered to be" is especially vague. It seemed to the Committee that if the items listed in Note 1 to Section 2 are to be *as a matter of law* "manuscript, record or document" the definition should say so. As at present advised, however, the items mentioned in the Note do not appear to the Committee to bear any resemblance to the definition given in Section 1 of Group VII. Moreover, the relationship of paper money and treasury notes to the words of Section 3(2)(d) of the Act may be arguable, although a true bank note would presumably be a document. Are the Notes, then, to be considered as part of the regulation that is the List registered as SOR/77-620, or are they akin to Interpretation Bulletins on the Income Tax Act, or are they of some other status again?

Le Comité souhaite que l'on clarifie le statut de ces Remarques. Les questions qui sont soulevées dans les Remarques du Groupe V pourraient être considérées comme se rapportant à la définition d'«estampe» à l'article 1 (ne devrait-il pas s'agir d'«estampe originale»—alinéa 3(2)e de la Loi?). Pour ce qui est des Remarques du Groupe VII, leur formulation tendrait à indiquer qu'elles n'établissent pas la loi comme telle. En effet «Considéré comme» est une formulation particulièrement vague. Il a semblé au Comité que si les articles repris dans les Remarques n° 1 à l'article 2 doivent avoir force exécutoire «un manuscrit, une pièce d'archive ou un document» devraient figurer dans la définition. Toutefois, apparemment, dans leur forme actuelle, les articles dont il est fait mention dans les Remarques ne ressemblent pas à la définition donnée à l'article 1 du Groupe VII. De plus, le rapport qui se fait entre les bons du Trésor et les billets de banque à l'alinéa 3(2)d de la Loi est contestable, bien qu'un billet de banque authentique serait probablement considéré comme un document. Les Remarques doivent-elles donc être considérées comme faisant partie du règlement constitué par la Nomenclature faisant l'objet du DORS/77-620, ou sont-elles à rapprocher des bulletins d'interprétation de la Loi de l'impôt sur le revenu ou d'une autre forme de statut?

I shall be glad if you will kindly let me have your responses to these several points for consideration by the Committee.

Je vous saurai gré de bien vouloir répondre à ces questions qui seront prises en considération par le Comité.

Yours sincerely,

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

G. C. Eglington

G. C. Eglington

[Text]

Ottawa, June 9, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the Senate
and House of Commons on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

Re: SOR/77-620, Canadian Cultural Property Export
Control List

Dear Mr. Eglington:

I have received your letter of May 1st concerning the Canadian Cultural Property Export Control List which you addressed to my predecessor and I am now in a position to respond to the points you have raised. For your convenience, I will deal with them in the order you followed in your letter.

Group I—Section 2 and Section 3: The enabling provision for these two sections is, of course, paragraph 3(2)(a). You have pointed out the seemingly contradictory use of the word "scientific" in this paragraph and in section 2 of the Control List. The use of the word in the context of education and display in the Control List is in the interest of the applicant as the effect is more restrictive than the use of the word in isolation in the Act. People make lamps and ashtrays out of fossils, and sculpture and decorative carvings out of minerals. Reminding the potential applicant that the original, found condition of the mineral or fossil is of importance here (because suitable for educational or display purposes as a specimen) is of help to the applicant who otherwise might needlessly apply for an export permit.

Group II—Subsection 2(c), (d) and (e): There is no intention in these subsections of subverting Canada's demonstrated concern of respecting the heritage of other nations. We have just acceded to the Unesco Convention on the means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property under Section 31 of the Act. Thus I would like to point out that an object falling within these subsections will have to fulfill the residence requirement under the 35 year rule (see subsection 6(a) of the Act). If the object has not been in Canada for a period in excess of 35 years the export permit is issued forthwith. In any case, even if an Expert Examiner refused a permit for an object meeting the 35 year residence requirement claimed by a negotiating country at some future date, the Review Board would be in a position to take a broader view. In such a case it could follow the example of the British Reviewing Committee on the export of Works of Art which has adopted a benign view of the repatriation programme being carried out by Canadian collecting institutions and public authorities in the United Kingdom. No barrier has been created and there is no intention to do so. Lastly, with regard to this Group, in so far as the professionals consulted from the specialized communities

[Translation]

Ottawa, le 9 juin 1978

M. G. C. Eglington
Comité mixte permanent du Sénat
et de la Chambre des communes
sur les règlements et autres
textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-620, Nomenclature des biens culturels
canadiens à exportation contrôlée

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 1^{er} mai, portant sur la nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée, que vous avez adressée à mon prédécesseur, et je suis maintenant en mesure de répondre aux questions que vous y aviez soulevées. Pour votre convenance, je suivrai l'ordre que vous avez adopté dans votre lettre.

Groupe I—Article 2 et 3: Le pouvoir habilitant pour ces deux articles est bien entendu l'alinéa 3(2)a). Vous avez relevé l'utilisation apparemment contradictoire du terme «scientifique» dans ce paragraphe ainsi qu'à l'article 2 de la Nomenclature. L'utilisation du mot dans un contexte présentant un intérêt «scientifique ou éducatif» va dans l'intérêt du demandeur car le sens convié par l'expression est plus restrictif que celui des mots pris isolément dans la Loi. En effet, on fabrique des lampes ou des cendriers en utilisant des objets fossiles et des sculptures et des gravures décoratives faites de minéraux. Rappeler au demandeur éventuel que l'original est important dans ce cas (car il peut servir de spécimen destiné à être exposé à des fins pédagogiques) peut lui éviter de présenter une demande de licence d'exportation inutile.

Groupe II—Paragraphe 2(c), (d) et (e): Ces paragraphes n'ont pas pour objet d'aller à l'encontre des intérêts que manifeste le Canada pour ce qui est du patrimoine d'autres peuples. Nous ne faisons que respecter la convention de l'UNESCO portant sur les moyens d'empêcher et de prévenir l'importation, l'exportation et le transfert illicite de propriétés et de biens culturels, par l'article 31 de la loi. En conséquence, je voudrais faire remarquer qu'un objet qui tombe sous l'application de ces paragraphes devra remplir les conditions de résidence requises, soit la règle des 35 ans (voir paragraphe 6(a) de la loi). Si l'objet n'est pas au Canada depuis plus de 35 ans la licence d'exportation est délivrée séance tenante. En tout cas, même si un expert-vérificateur refuse que soit délivré une licence pour un objet satisfaisant aux 35 années de résidence et qui est réclamé par un pays partie aux négociations à une date ultérieure, la Commission de révision pourra dans ce cas adopter une attitude plus souple. Dans un pareil cas, elle pourrait suivre l'exemple du *British Reviewing Committee on the Export of Works of Art* qui favorise faiblement le programme de rapatriement par des institutions canadiennes de collection et par des autorités publiques du Royaume-Uni. Aucun obstacle n'a été dressé et ne le sera. En dernier lieu, en ce qui

[Texte]

concerned with ethnographic art and ethnography (curators, dealers and collectors), the geographic confines and the significance of "aboriginal" are clear for the purposes of the Control List.

Group V—Section 3: I agree that as a matter of drafting the opening words should read "An object of fine art" but I hope you will agree that the use in English of "Objects of fine art" in this case has no legal consequence. I would point out too that the drafting error does not appear in the French version which consistently refers to "Un objet d'art fabriqué . . .".

Group V—the Note: The purpose of the Note is to help the potential applicant by further narrowing the conditions under which an export permit is required in the case of prints. Prior to 1880, the concept of an "original" print had not been enunciated. For prints made subsequent to that date, the note explains to the applicant that he only needs a permit for an "original" print as defined therein in the accepted parlance of the curator, dealer or collector of today; i.e., one in which the artist has had direct control of the print making process. The Note is intended to help the applicant know when, in this case, an application is not necessary. From the above explanation, it will be clear why the word "original" should not appear in the definition of "print" in section 1 of this Group.

Group VII—the Note: Again, the purpose of the Notes in this Group under "Textual Material" and elsewhere in this Group are to help the applicant. As two distinct professions are involved, archivists and librarians, whose collecting mandates overlap, an effort has been made to guide the applicant as much as possible. The intent is to be explanatory, not regulatory. Thus the Notes, although not a part of the Regulations as such, have an explanatory intent to assist the specialized publics who use this Group.

I hope these comments will be of interest and help to the Committee.

Yours sincerely,

Pierre Juneau

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any questions from the members on these? Does counsel wish to add anything to what is before us?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

Again the matters explained about the drafting of the regulations, I think, are adequately dealt with. It is clear, to take the first point that the Committee queried, that scientific interest is in fact given a limited construction in the regulation by qualifying it by "educational display purposes", and that is

[Traduction]

concerne ce groupe, les professionnels dont on a demandé l'opinion et qui sont spécialisés dans le domaine de l'art ethnographique et de l'ethnographie (curateurs, collectionneurs et vendeurs) considèrent les données géographiques et la signification d'«aborigène» comme claires aux fins de la Nomenclature.

Groupe V—Article 3: Je conviens que la version anglaise de cet article devrait commencer par la formulation appropriée «An object of fine art» mais j'espère que vous admettez que l'expression «Objects of fine art» est dans ce cas sans conséquence juridique. Je voudrais également faire remarquer que l'erreur de formulation n'apparaît pas dans la version française où l'on parle partout d'«un objet d'art fabriqué».

Groupe V—les remarques: L'objet de ces Remarques est d'aider le requérant éventuel en lui précisant les circonstances dans lesquelles il doit obtenir une licence d'exportation pour des estampes. Avant 1880, le concept d'«estampe originale» n'avait pas été formulé. Pour ce qui est des estampes faites après cette date, les Remarques expliquent que le requérant n'a besoin de se procurer une licence que pour des «estampes originales» telle que l'expression est définie et dans le sens général où en parlent aujourd'hui les curateurs, les vendeurs ou les collectionneurs; par exemple, une estampe pour laquelle l'artiste a eu un contrôle direct sur le procédé d'impression. Les Remarques ont pour objet d'aider le requérant à savoir si dans son cas il doit faire une demande ou non. Des explications données ci-dessus, il découlera clairement que le mot «original» n'a pas à figurer dans la définition du mot «estampe» à l'article 1 de ce groupe.

Groupe VII—les Remarques: De nouveau, ces Remarques, rubrique «Document textuel» ainsi qu'ailleurs dans le groupe ont pour objet d'aider le requérant. Puisqu'il y a deux professions différentes en cause, d'une part les archivistes et les bibliothécaires dont les attributions pour ce qui est des collections se chevauchent, on s'est efforcé d'orienter les requérants autant qu'il a été possible. Il faut y voir une explication et non pas un règlement. En conséquence, les Remarques, bien qu'elle ne fassent pas partie du règlement, ont pour objet d'expliquer et d'aider le public spécialisé qui a recours à ce groupe.

J'espère que ces explications seront utiles au Comité et qu'elles l'aideront dans ses travaux.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Pierre Juneau

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions? Notre conseiller a-t-il quelque chose à ajouter là-dessus?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Je répète que les détails fournis sur la rédaction des règlements sont à mon avis satisfaisants. Dans le cas de la première question soulevée par les membres du comité, il est clair que l'intérêt scientifique ne joue que jusqu'à un certain point, puisque l'on utilise l'expression «éducatif ou qui sont dignes

[Text]

quite legitimate. The problem of export of artifacts and things of value to other cultures is, I think, adequately explained, and the point about objects of fine art is also dealt with satisfactorily. But when we get down to Group V and Group VII, the question of the note. The Committee particularly raised the status of these notes, these being the first regulations where a note has been seen. Since then there have been several other regulations where this practice has crept in. There is the text of the section of the regulation and then, as it were, a parenthesis after the section, there is a heading note, and then there are words that describe the application of the section.

Now in this letter, as I was able to read it, the writing under Group V seems to indicate that the note is in fact part of the regulation, whereas under the heading of Group VII Mr. Juneau says that the intent is to be explanatory and not regulatory, and the notes, although not a part of the regulations as such, have an explanatory intent to assist the specialized publics who use this group.

I think this raises very serious questions whether the Committee agrees with the practice of including in the regulation which is printed in the *Gazette*, material that is explanatory, interpolated in the text, not in an explanatory document and not in the departmental circular that goes out to people affected by the act explaining in simple terms what it is all about. I am not sure that Mr. Juneau's letter really deals adequately with the question of the status of these notes. If they end up before a court, what is the court's attitude going to be? It does appear fairly clear that, whatever Mr. Juneau thinks the status is, those notes are meant to be obeyed. I am not sure that this is not a very serious problem that is going to crop up more often in the future.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Is this something on which we should make a representation now to Mr. Juneau or is it again something for our next major report?

Mr. Eglington: I think, Mr. Chairman, what the Committee could do in this case is reply to Mr. Juneau that it is not happy about notes interpolating regulations, that it is going to study the matter and take it up with the legal advisers of the Privy Council Office, and reserve the Committee's position for the time being. It is a serious matter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, the next one, SOR/76-324—Northumberland Strait Anchorage Regulations. These were before us on December 8, 1977 and May 18, 1978. I seem to have mislaid my copy of this.

Mr. Eglington: The Great Lakes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We have just dealt with the Great Lakes.

An hon. Member: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh, I am sorry. I am hurrying on too fast. I seem to be allowing my wits to go woolgathering this morning. I am sorry.

SOR/77-130—Great Lakes Sewage Pollution Prevention Regulations, which was before us March 16, 1976 and May

[Translation]

d'être exposés». Cela se défend, tout à fait. La lettre explique de façon satisfaisante le problème que comporte l'exportation d'objets d'artisanat ou d'objets qui ont une valeur culturelle ailleurs et les remarques sur les objets d'art sont tout à fait à propos. Quant aux groupes V et VII en, il y a la question des remarques. Le Comité demande que l'on clarifie le statut de ces remarques puisqu'elles constituent un précédent dans les règlements. Mais depuis, on a pu constater que dans d'autres règlements, on a eu recours à cette pratique. On cite ici l'article des règlements, et ensuite on ajoute une remarque où on décrit l'application de l'article.

Dans cette lettre, cependant, et d'après ce que j'ai cru comprendre en lisant le paragraphe qui a trait au groupe V, on considère que la remarque fait partie des règlements alors que dans le cas du groupe VII, M. Juneau dit que la remarque n'est qu'explicative et n'a pas force de règlement, même si elle fait partie des règlements, puisqu'il s'agit ici de donner des précisions aux spécialistes concernés.

Il faut maintenant se demander si les membres du Comité approuvent cette façon de faire, c'est-à-dire l'adjonction aux règlements imprimés dans la *Gazette* de notes explicatives, insérées dans le texte, plutôt que de constituer un document explicatif ou une circulaire du ministère qui s'adresserait aux intéressés et qui donnerait des explications en termes simples sur l'objet de la loi. Je ne suis pas sûr que la lettre de M. Juneau réponde clairement à cette question que nous nous posons sur le statut de ces remarques. Si jamais on contestait cela devant les tribunaux, quelle attitude adopteraient-ils? Il semble assez clair que quelle que soit l'opinion de M. Juneau sur le statut de ces remarques, celles-ci doivent être respectées. Je me demande s'il ne s'agit pas là d'un problème grave dont les conséquences néfastes pourraient se multiplier à l'avenir.

Le coprésident (sénateur Forsey): Devrions-nous donc nous adresser de nouveau à M. Juneau, ou nous contenterons-nous de soulever la question dans notre prochain rapport?

M. Eglington: Monsieur le président, je pense que les membres du Comité pourraient ici répondre à M. Juneau en lui signalant qu'ils n'approuvent pas l'insertion de remarques dans les règlements; nous pourrions ajouter que nous nous penchons encore sur la question, que nous consulterons les conseillers juridiques du bureau du Conseil privé et que le comité attendra avant de se prononcer. Il s'agit d'une question grave.

Le coprésident (sénateur Forsey): Passons maintenant au DORS/76-324, Règlement sur le mouillage dans le Détroit de Northumberland. Nous avons étudié cette question le 8 décembre 1977 et le 18 mai 1978. Je pense avoir égaré mon exemplaire de ce règlement.

M. Eglington: Les Grands lacs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous venons de parler des Grands lacs.

Une voix: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): Excusez-moi, je vais plus vite que le coche. Je m'emballe ce matin. Excusez-moi.

DORS/77-130 Règlement sur la prévention de la pollution des Grands lacs par les eaux d'égouts. Nous avons étudié cette

[Texte]

25, 1978. I think that date there should be March 16, 1978, should it not, because the documents seem to show that quite clearly. Now, the letter from Mr. Eglington to Mr. Cameron, March 17, 1978, and the reply from Mr. Cameron of April 20, 1978. Are there any questions?

• 1155

Mr. Eglington: Now, Mr. Chairman, the last thing we should have is a letter dated June 9, 1978.

The Joint Chairman (Senator Forsey): No, I do not think I have it. I do not see anything here. March 17 and April 20, and then I have got the French versions of both but I do not see anything else.

Mr. Eglington: Well, it would be very fortunate if by the time the Committee next meets Mrs. Leroux will have returned, into whose capable hands the preparation of agenda used to go, and I must say that under the dispensation that has existed in her absence we do not seem to be able to arrive at a satisfactory agenda. But I can report that in this instance the department has agreed to delete the subjective tests and they are going to replace the words "if he is satisfied that" by the word "where".

Mr. Baker: Is Counsel satisfied?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, then, we do not need to print anything; it is just something that we can chalk up as one of our successes.

Now, the next one, SOR/76-324—Northumberland Strait Anchorage Regulations, which were before us December 8, 1977 and May 18, 1978. And here we have two letters, May 29 and June 21, 1978; one from Mr. Eglington to Mr. Cameron and one from Mr. Cameron back again. Is that right? What do we do? Is it necessary to print these or is this another case where we can let it go?

Mr. Eglington: It might be worth while printing this, Mr. Chairman. There has been a . . .

Senator Lafond: We made our point.

Mr. Eglington: . . . volume of material before.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So ordered.

May 29, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
Transport Canada Bldg.,
Place de Ville, Ottawa.

Re: SOR/76-324, Northumberland Strait Anchorage Regulations

Dear Mr. Cameron

Thank you for your letter of 25th ultimo which the Committee considered on 18th instant.

[Traduction]

question le 16 mars 1976 et le 25 mai 1978. Je pense qu'il s'agit plutôt du 16 mars 1978, d'après ce que j'en conclus à la lecture des documents, n'est-ce pas? Nous avons ici la lettre de M. Eglington à M. Cameron, en date du 20 avril 1978. Y a-t-il des questions?

M. Eglington: Monsieur le président, vous devriez avoir en main une lettre du 9 juin 1978.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne l'ai pas. Je ne vois rien ici. J'ai les lettres du 17 mars et du 20 avril et ensuite j'ai la traduction française de ces mêmes lettres mais je n'ai rien d'autre.

M. Eglington: D'ici la prochaine réunion du comité, Mme Leroux qui est responsable de la préparation de l'ordre du jour sera de retour. Pendant son absence, j'admets que nous n'avons pas pu bien faire les choses. Quoi qu'il en soit, le ministère a accepté de supprimer les tests subjectifs et on va remplacer l'expression «à la satisfaction de» par les mots «là où».

M. Baker: Notre conseiller est-il satisfait de cette solution?

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous n'avons donc pas besoin d'imprimer quoi que ce soit. Nous pouvons ajouter cela à notre palmarès.

Passons maintenant au DORS/76-324—Règlements sur le mouillage dans le détroit de Northumberland que nous avons étudié le 8 décembre 1977 et le 18 mai 1978. Nous avons ici deux lettres en date du 29 mai et du 21 juin 1978. Une de M. Eglington à M. Cameron et une de M. Cameron en réponse à M. Eglington. Est-ce que je me trompe? Que faisons-nous ici? Devons-nous imprimer ces lettres ou pouvons-nous nous en passer?

M. Eglington: Il vaudrait peut-être la peine de les imprimer, monsieur le président. Il y a eu . . .

Le sénateur Lafond: Nous nous sommes bien fait comprendre.

M. Eglington: . . . déjà une quantité de documents.

Le coprésident (sénateur Forsey): Soit.

Le 29 mai 1978

Monsieur S. D. Cameron,
Premier sous-ministre adjoint
Ministère des Transports
Édifice Transports Canada
Place de Ville (Ottawa)

Objet: DORS/76-324, Règlement sur le mouillage dans le détroit de Northumberland

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 25 avril dernier, que le Comité a étudiée le 18 mai.

[Text]

The Committee understands that, in the light of your explanation, it would be impossible to provide specific guidelines. However, since the purpose of the prohibition is the protection of navigation and underwater cables, the Committee considers that its objections in principle would be adequately met if the Regulations were to indicate the object of the prohibition and that the conditions to be specified are to relate to the attainment of those objections.

I recently had the opportunity to discuss this matter with Sir Robert Speed Q.C., Speaker's Counsel at Westminster, and counsel to the Scrutiny Committee of the United Kingdom Parliament, and he agrees that this approach would conform both to the demands of administration and to the Committee's principles.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

June 21, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Standing Joint Committee of the
Senate and of the House of Commons
On Regulations and Other Statutory
Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

*Re: SOR/76-324 Northumberland Strait Anchorage
Regulations*

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of 29th May 1978. We will prepare an amendment to the Regulations which will permit anchorage under special conditions for the protection of the underwater cables located within the prohibited waters and the safety of navigation in the vicinity therein.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister.

February 28, 1978

S. D. Cameron, Esq.,
Senior Assistant Deputy Minister,
Department of Transport,
OTTAWA.

*Re: Airport Zoning Regulations—new provisions
dealing with "Natural Growth"*

Dear Mr. Cameron:

Over recent months new Airport Zoning Regulations have appeared containing sections 6 and 7 dealing with "Natural Growth". Old Regulations have been amended by the insertion of the same sections.

[Translation]

Le Comité croit comprendre, à la lumière de vos explications, qu'il serait impossible de fournir des directives précises. Toutefois, puisque l'interdiction vise à protéger les câbles sous-marins et à rendre la circulation maritime sécuritaire, le Comité estime qu'on répondrait à ces objections de principe si le Règlement mentionnait l'objet de l'interdiction et que les conditions à préciser étaient de nature à permettre d'atteindre l'objectif visé.

J'ai eu récemment l'occasion d'aborder cette question avec M. Robert Speed, conseiller de l'Orateur à Westminster et conseiller auprès du Comité d'examen du Parlement du Royaume-Uni; ce dernier convient que cette approche répondrait aux demandes de l'administration et respecterait les principes du Comité.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 21 juin 1978

Monsieur G. C. Eglington,
Comité mixte permanent du Sénat et
de la Chambre des communes des
règlements et autres textes
réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/76-324, Règlement sur le mouillage dans le détroit de Northumberland

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 29 mai dernier. Nous préparons une modification au règlement, qui autorisera le mouillage dans des conditions spéciales afin d'assurer la protection des câbles sous-marins situés dans les eaux interdites ainsi que la sécurité de la navigation dans la zone avoisinante.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le premier sous-ministre adjoint
S. D. Cameron

Le 28 février 1978

Monsieur S. D. Cameron
Premier sous-ministre adjoint
Ministère des Transports
Ottawa.

Objet: Règlement de zonage de l'aéroport international de Toronto—nouvelles dispositions portant sur la végétation.

Monsieur,

Au cours des derniers mois un nouveau règlement de zonage de l'aéroport international de Toronto renfermant les articles 6 et 7 qui portent sur la végétation, a été promulgué.

[Texte]

While section 6 in each case is clearly referable to section 6(1)(j) of the Aeronautics Act, I have difficulty in relating section 7 of each Regulation to that enabling power. Neither empowering the Minister to enter private land and to remove excessive growth nor empowering the Minister to direct that someone else do so seems to come within the phrases found in section 6(1)(j) of the Act.

"with respect to the height, use and location of . . . objects of natural growth . . ."

" . . . regulations restricting, regulating or prohibiting . . . the suffering of anything to be done on any such lands, or the . . . use of any such . . . object."

This may very well be a quite tricky matter. Since the Committee's agenda is now full until several weeks after Easter, I have written in advance of the Committee's examination of these Regulations to ask for an explanation of the new provisions and of their validity under section 6 of the Aeronautics Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

June 21, 1978

Mr. G. C. Eglington,
Counsel,
Standing Joint Committee on Regulations
and other Statutory Instruments,
c/o The Senate,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A4

*Re: Airport Zoning Regulations—new provisions
dealing with "Natural Growth"*

Dear Mr. Eglington:

This refers to your letter of February 28, 1978, requesting an explanation concerning the inclusion of the above-noted new provisions in Airport Zoning Regulations and their validity under section 6 of the Aeronautics Act.

The natural growth zoning provisions were added to the zoning regulations as a result of difficulties encountered in certain areas adjacent to airports where natural growth was becoming a problem and the owners of such property refused to co-operate with the Department or to give the Department an Easement to control such natural growth.

Section 6 which prohibits natural growth was considered of little value unless there was some method of enforcement indicated by the Minister. For even if a charge was laid, that would not result in the natural growth being removed. Under subsection (2) of section 6 of the Act, a regulation may empower the Minister to make a direction in respect of any

[Traduction]

Alors que, dans chaque cas, l'article 6 peut être nettement mis en relation avec l'alinéa 6(1)j) de la Loi sur l'aéronautique, j'ai des difficultés à établir le rapport entre l'article 7 de chaque règlement et ce pouvoir habilitant. L'autorisation accordée au Ministre de pénétrer sur un terrain privé pour y enlever l'excédent de végétation ou de prescrire à quelqu'un d'autre de le faire, ne semble pas être prévue dans le libellé de l'alinéa 6(1)j) de la Loi, qui est le suivant:

«la hauteur, l'emploi et l'emplacement de . . . les objets de provenance naturelle . . .»

« . . . des règlements restreignant, réglant ou interdisant, la tolérance de tout acte à accomplir sur lesdits terrains . . . ou l'usage de . . . quelque objet de ce genre.»

Il peut très bien s'agir d'une question très délicate. Puisque la liste des questions à débattre par le Comité est déjà bien établie et que leur étude se poursuivra plusieurs semaines après Pâques, j'ai écrit à qui de droit avant que le Comité entreprenne l'étude de ces règlements, pour demander des éclaircissements sur la portée des nouvelles dispositions et leur validité aux termes de l'article 6 de la Loi sur l'aéronautique.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 21 juin 1978

M. G. C. Eglington
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
a/s Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet: Règlement de zonage de l'aéroport international de Toronto—Nouvelle disposition portant sur la végétation.

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 28 février 1978, dans laquelle vous demandez des explications au sujet de l'insertion des nouvelles dispositions susmentionnées dans le Règlement de zonage de l'aéroport international de Toronto et de leur validité aux termes de l'article 6 de la Loi sur l'aéronautique.

Les dispositions portant sur la végétation ont été ajoutées au Règlement de zonage à la suite de certaines difficultés qui se sont posées en certains points voisins des aéroports où la végétation prenait des proportions alarmantes, les propriétaires de ces terrains refusant par ailleurs de collaborer avec le ministère de lui accorder l'autorisation de contenir la croissance de cette végétation.

L'article 6 qui interdit de laisser croître la végétation a été jugé presque inutile, à moins que des mesures coercitives puissent être prescrites par le ministre. Ainsi, même si des poursuites étaient intentées, celles-ci n'entraîneraient pas l'enlèvement de la végétation. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 6 de la loi, un règlement peut autoriser le ministre à

[Text]

matter coming within section 6(1) of the Act as that regulation may prescribe. Section 6(1)(j) empowers the Minister to make regulations restricting, regulating or prohibiting excessive natural growth or suffering excessive natural growth to be permitted. By section 7 of the zoning regulations he directs that excessive natural growth will not be suffered on the lands affected by the regulation.

Although section 7 may be of doubtful validity, it was considered to be a simple method to resolve this problem. While it has had the desired effect through cooperation by affected parties, it has never been challenged and therefore we have no precedent against which we can determine its validity.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,
Senior Assistant Deputy Minister.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any observations from Counsel?

Mr. Eglington: Well, the department has acceded to the Committee's request.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought myself it was all cleared up.

Now, next one, Airport Zoning Regulations—Natural Growth. And here we have a string of documents. I do not think I will read out the whole lot; they will presumably appear in the *Proceedings*. These were all before the Committee on February 23 last and we have before us a letter from Mr. Eglington and Mr. Cameron of February 28 and then one of June 21 from Mr. Cameron to Mr. Eglington.

I was interested by the last paragraph in Mr. Cameron's letter and I should be glad of some comment from Counsel of this. He says:

Although section 7 may be of doubtful validity, it was considered to be a simple method to resolve this problem. While it has had the desired effect through cooperation by affected parties, it has never been challenged and therefore we have no precedent against which we can determine its validity.

Mr. Eglington: Well this, Mr. Chairman, is a very serious matter because while the King of England may not be able to enter the man's cottage the Minister of Transport can come with his chain saw. I cannot see how Section 7 is supported by Section 6(1)(j) of the Aeronautics Act. And if the department wishes to have the power to enter people's property and destroys the trees and growth on their property, the department will have to go to Parliament and get the Aeronautics Act amended to give them that power. This is one of the more serious matters that have come before the Committee.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It certainly looked like that to me. Well now, should we take this up with the department now, or leave it to a major report, or take it up with the department saying we are going to deal with it later?

[Translation]

émettre des directives au sujet de toute question relevant du paragraphe 6(1) de la loi et ce, en conformité de ce règlement. L'alinéa 6(1)j) autorise le ministre à établir un règlement restreignant, réglant ou interdisant tout excédent de végétation ou tolérant qu'un excédent de végétation soit permis. En vertu de l'article 7 du règlement de zonage, il prescrit qu'un excédent de végétation ne sera pas toléré sur les terrains visés par le règlement.

Bien que la validité de l'article 7 puisse être douteuse, on a jugé qu'il constituait une méthode simple permettant de résoudre ce problème. Bien qu'il ait eu l'effet désiré en raison du concours qu'ont apporté les parties touchées, il n'a jamais été contesté, et par conséquent, nous n'avons aucun précédent en fonction duquel nous pouvons déterminer sa validité.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le premier sous-ministre adjoint
S. D. Cameron

Le coprésident (sénateur Forsey): Notre conseiller a-t-il des remarques à faire?

M. Eglington: Le ministère a acquiescé à la demande des membres du comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pour ma part, je croyais que la question était réglée.

Passons maintenant aux règlements de zonage de l'aéroport international de Toronto—nouvelles dispositions portant sur la végétation. Nous avons ici une pile de documents. Je ne vais pas en lire le contenu. Ils seront annexés au compte rendu. Le comité a été saisi de cette question le 23 février dernier et nous avons sous les yeux une lettre de M. Eglington à M. Cameron en date du 28 février et la réponse de M. Cameron à M. Eglington en date du 21 juin.

Le dernier paragraphe de la lettre de M. Cameron m'intrigue et j'aimerais que notre conseiller nous donne quelques détails. Je cite:

Bien que la validité de l'article 7 puisse être douteuse, on a jugé qu'il constituait une méthode simple permettant de résoudre ce problème. Bien qu'il ait eu l'effet désiré en raison du concours qu'ont apporté les parties touchées, il n'a jamais été contesté, et par conséquent, nous n'avons aucun précédent en fonction duquel nous pouvons déterminer sa validité.

M. Eglington: C'est une question très grave monsieur le président car si le roi d'Angleterre ne peut pas pénétrer dans le foyer d'un de ses sujets, le ministre des Transports, lui, peut le faire, avec armes et bagages. Je ne vois pas comment l'article 7 se justifie en fonction de l'article 6(1)j) de la loi sur l'aéronautique. Si le ministère veut avoir le droit de pénétrer chez les gens pour détruire les arbres et la végétation qui se trouvent sur leur propriété, le ministère devra demander au Parlement de modifier en conséquence, la loi sur l'aéronautique. C'est une des questions les plus graves dont nous ayons été saisis.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est bien ce qu'il me semble. Devrions-nous donc consulter le ministère là-dessus ou soulever la question dans notre rapport ou encore signaler au

[Texte]

Mr. Baker: The Aeronautics Act is before Parliament right now. I recollect it is. I may be wrong but I do not think . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I think it is.

Mr. Baker: I think it is at report stage before Parliament right now.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well then, I think the matter should be drawn immediately to the attention of . . .

Senator Lafond: . . . the Transport Department: this is our view and this is what we intend to do about it.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not think it can wait.

Mr. Baker: We did not deal with it before June 30. It was there on the Order Paper and there were some discussions as to whether or not we could deal with it prior to the adjournment.

• 1200

My recollection is that the discussions led nowhere and the matter is still there. It is subject to checking.

Senator Lafond: Well, let us make sure of that, then, and if that is the case, and that is required, let us issue a special report on this point immediately the House has reconvened.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It seemed to me a very serious matter, I must confess.

Now, the next one is SOR/77-1051—Used or Second-Hand Motor Vehicle Regulations, before us on April 13 last. Here it looks to me as if we did not need to print this. It is satisfactory, is it not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Are there any comments from members?

Now next, SOR/73-439—Steamship Machinery Construction Regulations, amendment. It was before us three times.

SOR/76-375—Safe Manning Regulations, before us March 10, 1977 and May 25, 1978. Now, here again it looks to me as if we have got this cleared up, have we not?

Mr. Eglington: Yes, Mr. Chairman. It is already subject to the Committee's decision that it is to be included in the report for the coming session.

The Joint Chairman (Senator Forsey): So there is no further action to be taken on that at the moment.

The next one is SOR/76-377—Unemployment Insurance Regulations, amendment, which was before us, I think, four times previously. The only new document we have here, as far as I can see, is Mr. Eglington's letter to Mr. Charlebois of June 7, 1978. I have one question about this, I think, but I would like to hear what others have to say first.

[Traduction]

ministère que nous nous pencherons sur cette question plus tard.

M. Baker: La loi sur l'aéronautique est à l'étude au Parlement. C'est bien ce qu'il me semble. Je puis me tromper mais je ne pense pas . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que vous avez raison.

M. Baker: Je crois que nous en sommes au stade du rapport au Parlement.

Le coprésident (sénateur Forsey): Dans ce cas, j'estime qu'il faut en saisir immédiatement . . .

Le sénateur Lafond: . . . le ministère des Transports. C'est notre avis et c'est ce que nous avons l'intention de faire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'y a pas une minute à perdre.

M. Baker: Nous n'en n'avons pas été saisis avant le 30 juin. La question était au Feuilleton et nous nous sommes demandé si nous pouvions l'examiner avant l'ajournement.

J'ai l'impression que cela est demeuré un vœu pieux et que rien ne s'est fait. Il vaudrait mieux vérifier.

Le sénateur Lafond: Puisqu'il en est ainsi, veillons à préparer un rapport spécial là-dessus pour que la Chambre en soit saisie dès qu'elle se réunira de nouveau.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il me semble que c'est une question très grave.

Passons au DORS/77-1051, Règlement sur les véhicules à moteur usagés ou d'occasion, dont nous avons été saisis le 13 avril dernier. Je pense que nous n'avons pas besoin d'imprimer cela. Tout est parfait, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des remarques de la part des membres du Comité?

Passons maintenant au DORS/73-439—Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur, modification. Nous en avons été saisis trois fois.

Le DORS/76-375—Règlement sur l'armement en hommes en vue de la sécurité, dont nous avons été saisis le 10 mars 1977 et le 25 mai 1978. Cette question est réglée, n'est-ce pas?

M. Eglington: Oui, monsieur le président. Le Comité a déjà rendu une décision dont nous ferons état dans le rapport que nous déposerons à la prochaine session.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il n'y a donc rien de plus à faire pour l'instant.

Passons maintenant au DORS/76-377—Règlements sur l'assurance-chômage, modification, dont nous avons été saisis quatre fois déjà. Le seul document nouveau que nous avons, si je ne m'abuse, est une lettre de M. Eglington à M. Charlebois en date du 7 juin 1978. J'ai une remarque à faire ici, je voudrais d'abord laisser la parole aux autres.

[Text]

June 7, 1978

J. C. Y. Charlebois, Esq.,
Deputy Executive Director,
Policy Planning,
Canada Employment and Immigration
Commission,
Bourque Building,
305 Rideau Street,
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/76-377, Unemployment Insurance Regulations, amendment

Dear Mr. Charlebois:

I refer to your letter of 24th August, 1977 and shall be glad of your advice as to when the provisions of the above amendment dealing with the distinctive social insurance numbers will be revoked.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Senator Lafond: I would like to hear Counsel's interpretation of the second paragraph of Mr. Charlebois' letter.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is my point, too.

Mr. Eglington: The reason that I put this back on the agenda is that at the time when this matter was considered, it was regarded in a very serious light—the attempt to create identity cards under the Unemployment Insurance Act and social security card system. The Department, so the Committee thought, gave way, and included the necessary power in the Immigration Act to deal with a particular isolated problem. The Committee took that, perhaps unwisely, as an admission that there was not power under the Unemployment Insurance Act to create identity cards through the social security card system.

It became obvious, after a while, that the regulation that this Committee had objected to had not been revoked. I wrote. I got the reply on August 24. And in the beginning of June it was obvious that, still, the distinctive social security card regulation was in place, and that for whatever reason, the Minister had not exercised the power that Parliament had expressly given him in Section 97(3) of the Immigration Act.

Then there was a report in the newspapers—and the report I have here is from the *Ottawa Citizen* of July 8—that in an appearance before the McDonald Commission into the RCMP, officers of the Unemployment Insurance Commission appeared from the press report to maintain that they were working on the creation of an identity card system for all Canadians, beginning at birth, through the issue of social security card numbers of distinctive types to all people at birth.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Great Scott, this is exactly what we feared.

[Translation]

Le 7 juin 1978

Monsieur J. C. Y. Charlebois
Directeur exécutif adjoint
Planification des politiques
Ministère de l'Emploi et de
l'Immigration du Canada
Immeuble Bourque
305, rue Rideau
Ottawa, (Ontario)

Objet: DORS/76-377, Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

Monsieur,

Pour donner suite à votre lettre du 24 août 1977, nous aimerions connaître la date d'abrogation des dispositions de la modification susmentionnée, relative aux numéros d'assurance sociale d'identification.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le sénateur Lafond: J'aimerais que notre conseiller nous donne l'interprétation du deuxième paragraphe de la lettre de M. Charlebois.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ma question a trait à cela également.

M. Eglington: La raison pour laquelle j'ai inscrit cette question à l'ordre du jour est la suivante. On a envisagé sérieusement d'avoir recours à des cartes d'identité en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage et du système de cartes de sécurité sociale. Les membres du Comité avaient l'impression que le ministère s'inclinait et qu'on allait apporter les modifications nécessaires à la Loi sur l'immigration pour résoudre ce problème. Les membres du comité ont peut-être pris les choses trop à la légère, en avouant par là que ce pouvoir n'existait pas dans la Loi sur l'assurance-chômage qui prévoit un système de cartes de sécurité sociale.

Un peu plus tard, on a constaté que le règlement désapprouvé par les membres du comité n'avait pas encore été abrogé. J'ai donc pris ma plume. J'ai reçu une réponse le 24 août. Au début du mois de juin, il était clair que le règlement sur les cartes de sécurité sociale était toujours en vigueur et que, pour une raison ou pour une autre, le ministre ne s'était pas prévalu du pouvoir que le Parlement lui donnait expressément dans les dispositions de l'article 97(3) de la Loi sur l'immigration.

Il y a ensuite eu un article dans le numéro du 8 juillet, de l'*Ottawa Citizen* relatant la comparaison de représentants de la Gendarmerie royale et de fonctionnaires de la Commission de l'assurance-chômage devant la Commission McDonald. Ces témoins soutenaient qu'on était en train de créer un système de cartes d'identité pour tous les Canadiens, cartes qui les accompagneraient depuis la naissance, et qu'on allait établir une carte d'assurance sociale de type distinct pour chaque Canadien dès sa naissance.

Le coprésident (sénateur Forsey): Tout à fait, c'est exactement ce que nous craignons.

[Texte]

Mr. Eglington: Exactly. This seems to indicate that they still regard the Unemployment Insurance Act regulations and powers as giving them power to create identity cards. I thought this was sufficiently serious to bring it back so that the Committee—preferably, I would think, the Joint Chairmen—write immediately to the Minister pointing out that the regulation was still in place, has not been revoked, and that the power Parliament gave him under the Immigration Act does not appear to have been used.

The Joint Chairman (Senator Forsey): It struck me at once that we have got here in our letter of August 24 a definite statement that the regulations dealing with the social insurance numbers will be revoked; and almost a year later absolutely nothing has happened. I should not ordinarily pay too much attention to reports in newspapers, but with this report in the newspaper added to almost a year's delay in carrying out this undertaking. I think we have a very serious matter before us and I certainly support counsel's suggestion that the joint chairman should write to this effect. I would be very glad myself if counsel would be kind enough to draft what he considers an appropriate letter. I am sure he will express it better than I could. I do not wish to say that he could express it better than Mr. Baldwin, but as Mr. Baldwin happens to be away at the moment, it might expedite matters if counsel would be kind enough to draft something for our approval.

Mr. Baker: Agreed.

• 1205

The Joint Chairman (Senator Forsey): Now, next SOR/77-1081, Food and Drug Regulations, Amendment. Here we have something that has not been before us before, at least as far as I can see. We have a letter from Mr. Massey to Mr. Osborne of February 20, 1978 and a reply to Mr. Osborne, May 31, 1978. I have a question mark on my dossier here. I did not find the matter altogether clear. I do know whether other members of the Committee have something to ask. If so let them go ahead and do so and then perhaps counsel will try to enlighten me on my mystification in the matter.

Mr. Eglington: Well, Mr. Chairman, it is just a matter that was raised in correspondence and I thought the correspondence should be attached to the regulation itself. I find myself that the formula used in the regulation is unobjectionable. The actual information that is required is of a purely factual kind and, while the word "adequate" might perhaps have been better than "satisfactory", I do not think the word "satisfactory" in this context, particularly in the light of the explanation Mr. Osborne gave, has the overtones or undertones of "... if he is satisfied that ..." that the Committee has objected to in the past. But, having said that, I mention one caveat for the future: Food and Drug Regulations are virtually a world unto themselves. When the consolidation appears there may have to be a very serious study undertaken of them. On the other hand I suppose, as Mr. McCleave always used to maintain, it is one of those areas in which those affected will be able to bleat themselves with considerable effect if there is anything objectionable in the regulations.

[Traduction]

M. Eglington: Tout à fait. Nous pouvons en conclure que les Règlements sur l'assurance-chômage et les pouvoirs qu'ils possèdent déjà leur donnent le droit de créer des cartes d'identité. J'ai jugé la question suffisamment importante pour en saisir le comité de nouveau et, à mon avis, il serait préférable que les coprésidents écrivent immédiatement au ministre pour lui signaler que le règlement est toujours en vigueur, qu'il n'a pas été abrogé et que le pouvoir que le Parlement lui a donné en vertu de la Loi sur l'immigration n'a pas encore été utilisé.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce qui me frappe, c'est que dans notre lettre du 24 août, nous indiquons clairement que les règlements sur les numéros d'assurance sociale seront abrogés et qu'un an plus tard, rien n'a encore été fait. Je ne devrais normalement pas accorder trop d'importance à des articles parus dans les journaux, mais ces articles soulignent un retard d'un an... Nous sommes saisis d'une question très sérieuse et j'appuie la proposition du conseiller voulant que le coprésident écrive une lettre à cet effet. Je serais très heureux que le conseiller ait l'obligeance de rédiger ce qu'il considère une lettre appropriée. Je suis certain qu'il pourra le faire mieux que moi. Je ne veux pas dire qu'il pourrait le faire mieux que M. Baldwin, mais comme ce dernier est en voyage en ce moment, les choses iraient peut-être plus vite si le conseiller voulait bien rédiger quelque chose pour le soumettre à notre approbation.

M. Baker: D'accord.

Le coprésident (sénateur Forsey): Le règlement suivant est le DORS/77-1081, Règlement sur les aliments et drogues—modification. C'est une question que nous n'avons jamais étudiée, du moins à ma connaissance. Nous avons ici une lettre que M. Massey a envoyée à M. Osborne le 20 février 1978 et une réponse de M. Osborne datée du 31 mai 1978. J'ai inscrit un point d'interrogation sur mon dossier. Je n'ai pas trouvé que la chose était claire. Je ne sais pas si d'autres membres du comité ont des questions à poser. Si c'est le cas, qu'ils les posent maintenant et le conseiller pourra ensuite essayer de m'expliquer ce que je ne comprends pas ici.

M. Eglington: Monsieur le président, c'est une question qui a été soulevée au cours d'un échange de correspondance et j'ai pensé qu'il faudrait attacher cette correspondance au règlement lui-même. Je n'aime pas non plus la formule utilisée dans le règlement. Les renseignements demandés sont des renseignements concrets et bien que l'expression «satisfaisant du point de vue de la bonne application de la loi» puisse être meilleure que «satisfaisant», je ne pense pas que dans le contexte, surtout si l'on tient compte des explications données par M. Osborne, le mot «satisfaisant» puisse se traduire par l'expression «s'il est convaincu que...» dont l'emploi a déjà été critiqué par le comité. Ceci dit, j'ai une réserve à faire pour l'avenir: les règlements sur les aliments et les drogues constituent un monde à part. Lorsqu'on les refondra, il faudra peut-être les étudier très sérieusement. D'autre part, comme M. McCleave le disait toujours, c'est un domaine où les protestations des personnes touchées pourront avoir des réper-

[Text]

The Joint Chairman (Senator Forsey): Should we print these letters?

An hon. Member: No.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is my first question. Do you think we ought to take any action about it now?

Mr. Eglington: Well, I do not think any action needs to be taken.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I am inclined to think that we need not clutter up the record by printing the letters. Does anybody feel differently about it? For once I am speaking in the absence of Senator Godfrey on behalf of economy in the administration of public affairs.

Now, the next one—I think we have two of them probably, have we? SOR/78-350, Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff By-law, amendment and SOR/75-291, Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff. These have been before us several times before. What we have here before us now is a brief comment by counsel on this SOR/78-350 and apparently it is satisfactory. There is nothing further we need do about that. No need to print anything.

The next one is SOR/78-471, Petroleum Products Regulations, and I think again this is merely explanatory. Counsel's comment is merely explanatory.

Mr. Eglington: I think it might be worthwhile printing that one, Mr. Chairman. In case there is anybody who follows our proceedings closely, they might like to . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): So ordered.

PETROLEUM PRODUCTS REGULATIONS

Excise Tax Act
P.C. 1978-1646

June 26, 1978.
Explanatory Note

The closing parts of paragraphs (a), (b) and (c) of Section 2 are good examples of the proper manner of incorporating external, fixed standards into a statutory instrument.

Now then, the next one SOR/78-447, Coastal Fisheries Protection Regulations, Amendment. Here we have a brief comment by counsel which apparently indicates it is not unsatisfactory.

February 20, 1978

J. E. Osborne, Esq.,
Special Adviser,
Policy Development,
Department of Human Resources
and Welfare,
OTTAWA.

[Translation]

cussions considérables, si les règlements contiennent des erreurs.

Le coprésident (sénateur Forsey): Devrions-nous imprimer ces lettres?

Une voix: Non.

Le coprésident (sénateur Forsey): C'est ma première question. Allons-nous prendre des mesures maintenant?

M. Eglington: Je ne pense pas que ce soit nécessaire.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'imprimer ces lettres. Y a-t-il quelqu'un qui pense autrement? Pour une fois, en l'absence du sénateur Godfrey, je prône l'économie dans l'administration des affaires d'état.

Le suivant . . . je pense qu'il y en a deux, n'est-ce pas? Le DORS/78-350, Règlement sur les installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni—modification, et le DORS/75-291, tarif des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni. Nous avons déjà étudié ces règlements à plusieurs reprises. Nous avons ici un bref commentaire du conseiller au sujet du DORS/78-350 et tout semble satisfaisant. Nous n'avons plus rien à faire à ce sujet. Il n'est donc pas nécessaire d'imprimer quoi que ce soit . . .

Ensuite vient le DORS/78-471, règlement sur les produits du pétrole. Il s'agit encore d'une simple explication.

M. Eglington: Il serait peut-être utile d'imprimer celui-ci, monsieur le président. Si quelqu'un suit nos délibérations avec intérêt, il aimerait peut-être . . .

Le co-président (sénateur Forsey): L'impression est donc ordonnée.

RÈGLEMENT SUR LES PRODUITS DU PÉTROLE

Loi sur la taxe d'accise
C.P. 1978-1646

le 26 juin 1978
Note explicative

Les parties finales des alinéas a), b) et c) de l'article 2 offrent de bons exemples de la manière correcte d'incorporer dans un texte réglementaire des critères externes fixes.

Le DORS/78-447 est intitulé Règlements sur la protection des pêcheries cotières—modification. Dans un bref commentaire, le conseiller semble indiquer qu'il n'est pas satisfaisant.

Le 20 février 1978

J. E. Osborne
Conseiller spécial
Développement des politiques
Ministère de la Santé
et du Bien-être social
OTTAWA

[Texte]

Re: SOR/77-1081, Food and Drug Regulations, amendment

Dear Mr. Osborne:

Sections 1 and 3 amending C.03.003 and C.04.004 respectively use the words "satisfactory information" to describe the information to be furnished by an applicant for a licence or renewal. Would you please outline to me the Department's requirements in this regard, whether application forms provide guidance to the applicant as to documentation and details or whether the standard of adequacy, what will be considered to be satisfactory, must be "satisfactory to ensure the proper administration of the Act" or some similar formula.

Yours sincerely,

Melez Massey,
Counsel.

Room 2100
Jeanne Mance Building
Tunney's Pasture
OTTAWA, Ontario
K1A 0K9
May 31, 1978

Mr. Melez Massey
Counsel
Standing Joint Committee on Regulations
and Other Statutory Instruments
The Senate
OTTAWA, Ontario
K1A 0A4

Re: SOR/77-1081, Food and Drug Regulations, amendment

Dear Mr. Massey:

In your memo of February 20, 1978 you asked for information on Mr. Massey's memo of February 20, 1978 requesting information on the meaning of "satisfactory information" and whether application forms provide guidance to the applicant as to the documentation and details.

In the present section C.03.003 of the Food and Drug Regulations, paragraphs (a) to (g) indicate the nature of the information necessary. Paragraph (c) requires a description of the manufacturing process and paragraph (b) of the premises.

The application forms do not provide guidance to the applicant as to documentation and details. Manufacturers engaged in this business are visited by experts in the Bureau of Biologics to ensure that the premises and the conditions of manufacture therein are suitable to ensure that the drug will not be unsafe for use (section 12 of the Act). Thus, the nature of the information which must be submitted must necessarily be sufficiently detailed from a technical standpoint to ensure that

[Traduction]

Objet: DORS/77-1081, Règlements sur les aliments et drogues—Modification

Monsieur,

Les articles 1 et 3 qui modifient les dispositions C.03.003 et C.04.004 utilisent la formule «renseignements satisfaisants» pour décrire les renseignements qui doivent être fournis par un demandeur de licence ou dans le cas d'un renouvellement de licence. Pourriez-vous m'indiquer les exigences du Ministère en ce domaine et me faire savoir si les formulaires de demande donnent des indications au demandeur quant aux documents et aux détails à fournir, ou si les normes de qualité répondent à une formule du genre «satisfaisant du point de vue de la bonne administration de la loi».

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique
Melez Massey

Pièce 2100
Immeuble Jeanne Mance
Tunney's Pasture
OTTAWA (Ontario)
K1A 0K9
Le 31 mai 1978

Monsieur Melez Massey
Conseiller juridique
Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires
Le Sénat
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Objet: DORS/77-1081, Règlement sur les aliments et drogues—Modification

Monsieur,

Dans votre note du 20 février 1978, vous demandiez des précisions sur le sens de la formule «renseignements satisfaisants» et demandiez si les formulaires de demande informaient le demandeur quant aux documents et détails à fournir.

Dans le présent article C.03.003 des Règlements sur les aliments et drogues, les alinéas a) à g) indiquent la nature des renseignements nécessaires. L'alinéa c) impose une description du processus de fabrication et l'alinéa b), une description des locaux où s'effectue la fabrication.

Les formulaires de demande ne donnent aucune indication au demandeur quant aux documents et aux détails à fournir. Les fabricants de ce secteur d'activités reçoivent la visite des experts du Bureau de biologie qui vérifient si les locaux et les conditions de fabricant sont tels que le produit ne présentera aucun danger d'utilisation (article 12 de la Loi). Ainsi, la description des renseignements à fournir doit obligatoirement être suffisamment détaillée d'un point de vue technique pour

[Text]

the drug will not be unsafe for use and as you say "satisfactory to ensure the proper administration of the Act."

The standard of adequacy is one that is within the capacity of an expert engaged in this area (vaccines, biologicals, certain antibiotics). The technical complexity and variability of technical standards required for these drugs is such that it is impractical to set down detailed criteria. In practice, the individual Company seeking to market these products will seek guidance from the private sector and the Bureau of Biologics to make sure that the information is technically up-to-date and, most importantly, sufficient to satisfy concerns about safety of products such as vaccines.

I hope this is the information you were seeking.

Yours sincerely,

John E. Osborne,
Special Adviser,
Policy Development.

• 1210

Mr. Eglington: Although something has got left out, it relates to the new section 5(3), which provides a sanction of cancelling a licence. That seems to be entirely reasonable.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Any question on that?

Now, then: Undeliverable and Redirected Mail Regulations, amendment, Post Office Act, SOR/78-289;—and here we have a short comment by counsel.

UNDELIVERABLE AND REDIRECTED MAIL REGULATIONS, AMENDMENT Post Office Act

June 6, 1978.

Criteria 15(1)(a)

1. Attention is drawn to the new Section 7 which hinges on a local postmaster forming a particular opinion. The Post Office Department should be asked how a postmaster forms such an opinion and if any guidance has been issued to postmasters in the matter.

2. The enabling power would appear to be Section 6(q) of the Post Office Act:

"providing for the return to the sender of *undeliverable* mail and the disposition of any such mail where the sender cannot be found."

It is not immediately apparent that returning mail that can be delivered (Section 6(1)) or that returning mail when no such opinion as is described in Section 7, is formed, is in conformity with a power to provide for the return to sender of undeliverable mail.

It seemed to me that in this case there were some questions raised about it. The thing did not look entirely satisfactory.

[Translation]

que l'on obtienne l'assurance que le produit ne présentera pas un danger d'utilisation et qu'il sera, comme vous le dites, «satisfaisant du point de vue de la bonne application de la loi.»

Les normes de qualité entrent dans la compétence des experts de ce domaine (vaccins, produits biologiques, certains antibiotiques). La complexité technique et les fluctuations de normes techniques qui caractérisent ces produits sont telles qu'il est pratiquement impossible d'établir des critères détaillés. Dans la pratique, une société qui cherche à commercialiser l'un de ces produits demandera conseil auprès du secteur privé et auprès du Bureau de biologie pour s'assurer que les renseignements qu'elle fournit sont techniquement à jour et, ce qui est plus important, qu'ils sont suffisants pour calmer toute inquiétude quant à la qualité de produits tels que les vaccins.

Dans l'espoir que ces renseignements répondront à votre attente, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le conseiller spécial
Développement des politiques
John Osborne

M. Eglington: Bien qu'on ait oublié quelque chose, il s'agit du nouveau paragraphe 5(3) qui prévoit une sanction, soit l'annulation d'un permis. Cela semble entièrement raisonnable.

Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions à ce sujet?

Passons maintenant aux règlements sur les envois tombés au rebut et les envois réexpédiés—modification, Loi sur les Postes, DORS/78-289; ce règlement est accompagné d'un commentaire du conseiller.

RÈGLEMENTS SUR LES ENVOIS TOMBÉS EN REBUT ET LES ENVOIS RÉEXPÉDIÉS—MODIFICATION Loi sur les postes

Le 6 juin 1978

Critère 15(1)(a)

1. On attire l'attention sur le nouvel article 7 qui traite essentiellement d'un maître de poste qui doit se former une opinion particulière. Il y aurait lieu de s'enquérir auprès du ministère des Postes sur la façon dont un maître de poste procède pour en arriver à cette opinion et si des directives ont été émises aux maîtres de poste concernant cette question.

2. Ce pouvoir habilitant figure à l'alinéa 6q) de la Loi sur les postes

«décrétant le renvoi à l'expéditeur de tout objet non livrable et la façon d'en disposer quant on ne peut pas trouver l'expéditeur.»

Il n'est pas tout à fait apparent que l'on se conforme au pouvoir prévu pour le renvoi à l'expéditeur du courrier tombé en rebut, si ce courrier peut être livré (paragraphe 9(1)) ou si le maître de poste n'a pas formé une opinion conformément aux dispositions de l'article 7.

Je pense qu'on avait soulevé des questions à ce sujet. La chose ne semblait pas tout à fait satisfaisante. Les membres du

[Texte]

Questions by members? Have you any suggestion, Mr. Eglington, about any action we ought to take on this?

Mr. Eglington: Well, I think, Mr. Chairman, a letter should go to the Post Office Department to the effect that the Committee does not like in-the-opinion-of tests, and would they please explain why it is regarded as necessary in this case. After all, the . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): We ought to print these criteria, ought we not; the comment on the criteria?

Mr. Eglington: The Postmaster here is forming an entirely subjective opinion as to the intention of third parties, and with quite serious consequences.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, there is also the second point there, about the returning mail and undeliverable mail. It would look as if they had rather extended their jurisdiction, would it not? Well, both these things, I think, should be drawn to the attention of the Department.

Senator Lafond: I think the intention is good . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes.

Senator Lafond: . . . in trying to prevent both mailing people taking advantage of the Post Office to do their work for them. But maybe the way of going about it or of stating it is not the proper one.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Well, I think the rest of what we have is simply documents on which counsel has not offered us any comment, and unless members have some questions to raise, they should therefore simply be listed in the Proceedings as having come before us. I do not think I need to read the whole lot out, do I? They can simply be copied out by the proper people and put into the Proceedings.

Well, is there anything else this morning, because if not, I think we may . . .

Mr. Eglington: Oh, there is one matter, Mr. Chairman, of a housekeeping kind. Often requests come in for the Committee's report on freedom of information, and I have been informed by Distribution that they do not have any copies and they will not be getting any other copies. I was wondering if the Committee should not order— Oh, we do not have the numbers to make any decision.

The Joint Chairman (Senator Forsey): We cannot very well do it, can we?

Mr. Eglington: We are to get some printed for distribution.

The Joint Chairman (Senator Forsey): But we cannot order that now, can we?

Mr. Baker: We do not have enough.

Mr. Eglington: No.

Mr. Baker: I think it is certainly worth while pursuing when we do have the next Committee meeting.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Oh yes, we will have to, I think.

[Traduction]

Comité ont-ils des questions? Monsieur Eglington, avez-vous des propositions à faire au sujet des mesures que nous devrions prendre à cet égard?

M. Eglington: Monsieur le président, il faudrait envoyer une lettre au ministère des Postes afin de lui signifier que le Comité n'aime pas l'emploi d'expression comme «doit se former une opinion particulière», pour lui demander d'expliquer pourquoi on a jugé nécessaire de l'employer dans ce cas. Après tout, . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Ne devrions-nous pas imprimer ces critères ou les commentaires sur ces critères?

M. Eglington: Selon ce libellé, le ministre des Postes doit se former une opinion entièrement subjective sur les intentions de tierces parties, avec des conséquences assez graves.

Le coprésident (sénateur Forsey): Il y a également la question des envois mis au rebut et des envois réexpédiés. Il me semble qu'ils ont étendu leurs pouvoirs, n'est-ce pas? Je pense qu'il faudrait attirer l'attention du ministère sur ces deux questions.

Le sénateur Lafond: Je pense que l'intention est bonne . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui.

Le sénateur Lafond: . . . ils essaient d'empêcher que la population ne fasse faire son travail par le ministère des Postes. Ils ne s'y sont peut-être pas pris de la bonne manière.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je pense que le reste est constitué de documents sur lesquels le conseiller n'a pas fait de commentaires à notre intention, et à moins que les membres du Comité n'aient des questions à poser, on se contentera de les énumérer dans le compte rendu. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de tous les lire, n'est-ce pas? On pourrait tout simplement les copier et les insérer dans le compte rendu.

Y a-t-il autre chose pour ce matin, sinon, je pense que nous pourrions . . .

M. Eglington: Il y a encore une question d'administration interne, monsieur le président. On nous demande souvent le rapport du comité sur la liberté de l'information. Le service de distribution m'a dit qu'il n'en avait plus et qu'il n'y aurait pas d'autres exemplaires. Je me demande si le comité ne devrait pas ordonner—Oh, je vois que nous ne sommes pas assez nombreux pour prendre des décisions.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous ne pourrions pas le faire, n'est-ce pas?

M. Eglington: Il faut en imprimer d'autres exemplaires pour la distribution.

Le coprésident (sénateur Forsey): Mais nous ne pouvons pas l'ordonner maintenant, n'est-ce pas?

M. Baker: Nous ne sommes pas assez nombreux.

M. Eglington: Non.

M. Baker: Je pense qu'il faudrait reprendre la question à la prochaine réunion du comité.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oh oui, je pense qu'il faudra le faire.

[Text]

Mr. Baker: God knows when that is going to be. Will that be September?

Mr. Eglington: Towards the end of September.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Meanwhile, if there are urgent requests, I venture to suggest that you might hand them over to me, for example, and I can get copies made while we are unable to act.

Mr. Eglington: It is just a question of photostating them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Yes, that is what I mean. Can that be done without referring to me?

Mr. Baker: It would not be possible. You know, that is a very expensive procedure.

The Joint Chairman (Senator Forsey): That is just if there are urgent requests.

Mr. Baker: Printing has been known to move, you know, outside the regulations. I hate to say it in this Committee; but they have been known to be moved by an urgent request from a man of the stature of the Chairman.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I thought you were going to say a man of the stature of a House Leader of the Opposition.

Mr. Baker: Mr. Chairman, I was very careful and precise. But it is true: there are, you know. I gather these things are set up. The plates are there. It is just a matter of authority. I think that is all it is. I must say the Printing Branch has been very good. If there has been something of some importance, I think it might be worth while having a personal conversation—if that does create a problem. I would be greatly surprised if they would not do it.

Senator Lafond: How considerable is the demand for documents?

Mr. Eglington: Well, this morning, for instance, there was a request for 20 copies. It seems to be a popular document and Distribution has already gone through all its supplies. The requests must have been fairly heavy.

Senator Lafond: Could we not check with Distribution to see if they have any overload of either our Debates or the Votes and Proceedings of either House in which these things were printed— if they have a large quantity of those that we can use until such time as we can authorize a regular hearing.

• 1215

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps the clerks would see to that, then. That would seem to be the sensible thing to do and the proper way of dealing with it. I would hate to appear to be doing something just a little bit odd, shall we say, on behalf of a committee that is as fussy about form as we are.

Is that satisfactory, Mr. Baker?

Mr. Baker: You can always put your coat up over your head and pull your hat down over your eyes and no one will see you enter the office.

[Translation]

M. Baker: Dieu seul sait quand elle aura lieu. Est-ce que ce sera en septembre?

M. Eglington: Vers la fin de septembre.

Le coprésident (sénateur Forsey): Entre-temps, s'il y a des demandes pressantes, vous pourriez me les transmettre, par exemple, et je pourrais obtenir des copies.

M. Eglington: Il s'agit tout simplement de le photocopier.

Le coprésident (sénateur Forsey): Oui, c'est ce que je veux dire. Est-ce qu'on peut le faire sans passer par moi?

M. Baker: Ce ne serait pas possible. Vous savez, c'est une procédure très coûteuse.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce ne serait que pour les demandes urgentes.

M. Baker: Il y a déjà eu des impressions non conformes aux règlements. Je répugne à le dire au Comité, mais le service a déjà répondu à des demandes urgentes émanant de personnes de la stature du président.

Le coprésident (sénateur Forsey): Je croyais que vous alliez dire une personne de la stature du leader de l'opposition à la Chambre.

M. Baker: Monsieur le président, j'ai fait très attention. Mais de toute façon, c'est vrai. Je crois que tout est prêt. Les plaques sont là. Il s'agit tout simplement d'avoir l'autorisation. C'est tout. Je dois dire que le service de l'impression a été très obligeant. S'il se produit quelque chose d'importance, il serait peut-être bon d'avoir une conversation personnelle—si cela ne pose pas de problèmes. Je serais très surpris qu'il refuse de le faire.

Le sénateur Lafond: La demande est-elle très élevée?

M. Eglington: Ce matin, par exemple, nous avons reçu une demande pour 20 exemplaires. Le document semble être très populaire et le service de distribution a déjà épuisé toutes ses réserves. La demande a dû être très forte.

Le sénateur Lafond: Ne pourrions-nous pas demander au service de distribution s'il ne lui reste pas des exemplaires de nos comptes rendus, ou des débats des deux Chambres, dans lesquels le rapport serait imprimé—s'il leur en reste beaucoup, nous pourrions nous en servir en attendant d'avoir une séance pour autoriser l'impression.

Le coprésident (sénateur Forsey): Les greffiers pourraient sans doute s'en occuper. C'est certainement ce qu'il y a de plus raisonnable. Je ne voudrais surtout pas avoir l'air de faire quelque chose d'un peu étrange au nom d'un comité qui attache autant d'importance aux formes.

Cela vous convient-il monsieur Baker?

M. Baker: Vous pouvez toujours relever le col de votre pardessus jusqu'aux oreilles et enfoncer votre chapeau jusqu'aux yeux; personne ne vous verra entrer dans le bureau.

[Texte]

The Joint Chairman (Senator Forsey): What I noticed recently in the paper about myself would help: "He is of small stature".

Thank you very much.

Mr. Baker: I can recommend a good lawyer on libel and slander.

The Joint Chairman (Senator Forsey): I was tempted to reply, if I had replied at all, by quoting Lloyd George. When somebody commented on his small stature he said, "In my country we measure people from the neck up." But Mr. Lloyd George was in a better position to make that reply than I.

[Traduction]

Le coprésident (sénateur Forsey): Ce que les journaux ont dit à mon propos arrangerait aussi les choses: «Il est petit de stature».

Merci beaucoup.

M. Baker: Je peux vous recommander un bon avocat spécialiste des procès en diffamation.

Le coprésident (sénateur Forsey): Si j'avais répondu, j'aurais été tenté de citer Lloyd George. A quelqu'un qui parlait de sa petite taille, il a dit ceci: «Dans mon pays, on mesure les gens au-dessus du cou.» Mais M. Lloyd George était mieux placé que moi pour faire ce genre de répartie.



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

**Third Third
class class**

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

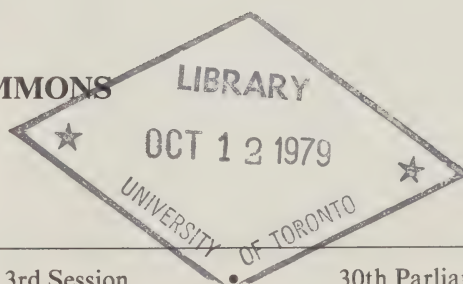


INDEX

STANDING JOINT COMMITTEE ON

Regulations and other Statutory Instruments

SENATE
AND
HOUSE OF COMMONS



Issues 1-36

•

1977-1978

•

3rd Session

•

30th Parliament

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.



INDEX

HOUSE OF COMMONS COMMITTEES—OFFICIAL REPORT

THIRD SESSION, THIRTIETH PARLIAMENT

Abbreviations: A.=Appendices. Amdt.=amendment. M.=motion. SI=statutory instruments and other documents (other than regulations). S.O.=standing order. SOR=statutory instrument (regulations).

DATES AND ISSUES

—1977—

November: 16th, 24th, 1.
December: 1st, 2; 8th, 3; 15th, 4.

—1978—

February: 2nd, 5; 7th, 6; 9th, 7; 14th, 8; 16th, 9; 21st, 10; 23rd, 11; 28th, 12.
March: 2nd, 13; 7th, 14; 9th, 15; 14th, 16; 16th, 17; 21st, 18.
April: 4th, 19; 6th, 20; 11th, 21; 13th, 22; 18th, 23; 20th, 24; 25th, 25.
May: 2nd, 4th, 26; 11th, 27; 16th, 28; 18th, 29; 25th, 30; 30th, 31.
June: 8th, 32; 22nd, 33; 27th, 34; 29th, 35.
August: 3rd, 36.

Adjustment assistance benefit regulations, *see* Labour regulations

Advance Payments for Crops Act, *see* Farm products regulations

Agricultural Stabilization Act, *see* Farm products regulations

Air Canada, legislation (Bill C-3), clause enabling operations beyond those set forth in the act, 2:5-6

Air pollution regulations

Fuels information, No. 1 (SOR/77-597), requiring information on effects on human health and environment, *ultra vires*, 15:31-2; 24:11-4

Metallurgical industries arsenic information regulations, and amdt. (SORs/77-265, 400), preamble, incomplete recital of enabling authority, 1:37-8

Air transport regulations

Air carrier, amdt. (SOR/75-626), charter services, incorporating international agreements into Canadian law, *ultra vires*, 17:15-6

Air carrier, amdt. (SOR/77-831), result of acquisition of Pacific Western Airlines by Alta. government, 22:47

Aircraft minimum equipment list order (SOR/77-647), fixed standard not provided in order, *vires*, exempting from publication in *Canada Gazette*, etc., 15:33-4; 33:17-9

Cruising altitudes order (SOR/76-291), air regulations, amdts. (SORs/76-216, 361, 772), and prohibited and restricted airspace order, amdt. (SOR/77-273), minister making orders or directions, dispensing with in individual cases, sections *ultra vires*, etc., 24:25-35

Nordair-Boeing 737 exemption (SOR/76-647), from Aeronautics Act, aircraft leased to foreign carrier for operation outside Canada without changing Canadian registration, *ultra vires*, 13:24-7

Sparsely settled areas order (SOR/76-562), "Aeronef multimoteur", definition incomprehensible, to be amended, 11:8-10

Special aviation events safety order (SOR/76-622), French version revised, 29:13-4

Tax, and tax remission order (SOR/77-823, SI/77-210), portion of tax remitted to prevent hardship, 17:43

Airport regulations

Government, concession operations (SOR/76-538), passenger transportation licensing system, minister's power to authorize use of alternatives to public transportation, 26:17-21

Traffic, amdt. (SOR/77-729), replaces *ultra vires* regulations, 13:54

Zoning, Hay River (SOR/76-312), and Grande Prairie (SOR/76-350), being remade or amended, 11:37

Zoning, natural growth (16 SORs), private property, minister's powers, 36:36-9

Alberta, *see* Fisheries regulations; Land regulations—Foreign ownership

Alcohol regulations, *see* Customs regulations—Drawback—Import; Pharmacists regulations

Anglo American Corporation, *see* Land regulations

Anti-inflation regulations

Guidelines, amdt. (SOR/77-870), third compliance period, retroactivity of 106% ceiling not valid under Statutory Instruments Act, 27:43-5

Pilotage authorities order (SOR/76-812), retroactivity, notice of intent, 4:11-2

Appendices

Government information, confidential documents, public access ACCESS group brief, "The legal right of the citizen vs the political discretion of the government", 12A:1-10

Agriculture federation brief, 14A:1-7

All Party Committee on Freedom of Information policy paper, 8A:1-19

Atkey, Ronald G., paper, "Freedom of information: The problem of confidentiality in relation to the administrative process", 25A:28-87

Bar Association brief, 19A:1-31

Canadian Labour Congress brief, 18A:12-25

Daily Newspaper Publishers Association brief, 16A:2-9

Johansen, David, Research Branch, Library of Parliament, papers "Exemptions under the U.S. Freedom of Information Act", 19A:79-120

"Public access to government information, a comparative study", 19A:32-78

"Summary of recommendations by witnesses appearing before the Committee", 34A:1-28

Library Association brief, 34A:59-65

McMillan, John, paper, "Freedom of information in Australia: Issue closed", 31A:1-52

McMillan, John, paper, "Making government accountable, a comparative analysis of freedom of information statutes", 28A:1-43

National Anti-Poverty Organization brief, 21A:1-4

Pepin, Francois, Research Branch, Library of Parliament, paper, "Prohibitions against the release of government information contained in the statutes of Canada", 23A:47-192

Political Science Association board of directors resolution, 16A:1 Press Gallery brief, 14A:8-20

Railway Labour Association brief, 16A:10-6

Rubin, Ken, brief, 21A:5-16

Social Development Council brief, 25A:1-14

Sunshine Association brief, 23A:1-16

University Teachers Association brief, 16A:17-53

Writers' Union and Periodical Writers Association brief, 18A:1-11

Arctic regions, *see* Water pollution regulations

Arms and ammunition regulations, *see* Gun control regulations

Asselin, Hon. Senator Martial (Stadacona)

Point of order—order of reference, Statutory Instruments Act, Committee mandate, 7:33-5; 9:10-2

Review of statutory instruments, 7:14-6, 33-6; 9:10-2, 22

Atkey, Ronald G., papers on public access to government information, *see* Appendices

Atlas Hoist and Body Inc., *see* Customs regulations—Remission orders

Atomic energy regulations

Canada-U.S. nuclear liability rules (SOR/76-687), failure to cite condition precedent, 3:12-3

Radiation emitting devices, amdt. (SOR/77-895), English version defective, 20:58; 29:17

Atomic radiation, Port Hope, Ont., *see* Government information, confidential documents—Public access, Environmental matters

Automobiles, *see* Government information, confidential documents—Public access, Consumer matters; Motor vehicle regulations

Awards, honours and decorations, *see* Memorial Cross orders

Baker, Mr. Walter (Grenville-Carleton)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 12:7-10, 18; 14:26-31; 16:24-9, 33-4; 18:25; 19:13-6
 Review of statutory instruments, 5:46; 13:18, 23; 20:26, 29-30, 33; 24:6-14, 21, 34-7, 40, 43-5, 48-53; 26:20-2, 27-31, 39-40, 44-7, 50, 53-4; 36:9-11, 19-20, 25-6, 39-41, 45-7

Baldwin, Mr. Gerald W. (Peace River)

Election as Joint Chairman, 12:7-8
 Government information, confidential documents, public access, green paper, 6:5-15; 8:6-7, 10-1, 23-6; 12:7, 19-22; 14:10, 23-4, 28, 32-5, 38; 16:15-21, 34; 18:13, 28, 31-48; 19:5-6, 16-8, 25-7, 30; 21:13-6, 23-5; 23:9-11, 18-20, 23-7, 33; 28:4-14; 31:11-2, 19, 22-3, 27, 30-2, 35-8; 34:15-50, 55-65
 Review of statutory instruments, 3:28, 36-7; 5:6-16, 20, 26, 45; 9:8-9, 12-4, 26, 35-7; 13:18, 22, 26-7, 36, 42-4, 47-51; 15:14, 17, 22, 26, 32, 36, 39-41, 44-5; 17:5-7, 11, 14-5, 18-9, 22-4, 29-32, 46; 20:10, 14-6, 24-8, 38, 45, 48, 58; 27:6-8, 14, 18-22, 26-7, 33, 39, 42-4, 50-1, 59; 32:26-35, 50-7, 60-1; 33:7-8, 19, 36-9, 47-55; 35:5-7, 16-7, 21

Balfour, Mr. Jim (Regina East)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 6:10, 13; 8:5, 8-9
 Point of order—questioning of witnesses by Committee counsel, 9:8
 Review of statutory instruments, 1:19, 44; 4:11; 9:8-9

Bechard, Mr. Albert (Bonaventure-Iles de la Madeleine)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 6:9; 12:8, 37-9; 14:19-22; 19:11-3, 21-3; 21:11-4; 23:6-9, 27-8; 25:12-4, 19-22; 28:14; 31:12-4; 34:36, 42, 57-8, 61
 Point of order—questioning of witnesses by Committee counsel, 7:32-5; 9:4-8; order of reference, Statutory Instruments Act, Committee mandate, 7:34-5
 Review of statutory instruments, 4:18, 23, 35; 7:32-5; 9:4-8, 21, 27-9, 35-6; 11:12, 20-3, 33, 36; 13:27, 32-5, 46-50; 20:34, 49; 22:46; 24:8-9, 21, 24; 26:17, 30-2, 46-7; 27:13, 25, 33-4, 42, 45, 51; 32:16-8, 32, 35; 35:7-8, 21

Belisle, Miss H. (Legal Advisor, Public Service Commission)

Review of statutory instruments, 7:12-20, 23-31

Belisle, Hon. Senator Rheal (Sudbury)

Review of statutory instruments, 7:16, 29

Bill of Rights, *see* Statutory instruments**Blackburn, Mr. Derek** (Brant)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:13, 34, 39-47

Block, Miss Elizabeth (Research Director, Sunshine Association)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 23:4-9, 15-6, 20-6, 29-32

Boats, pleasure, *see* Customs regulations—Remission orders**Bosa, Hon. Senator Peter** (York-Caboto)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 23:23-5

Bourdon, Mr. Pierre (Executive Director, Canadian Council on Social Development)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 25:5-7, 10-22

Bradshaw, Mr. Chris (Vice President, ACCESS)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 12:38-9

Brewin, Mr. Andrew (Greenwood)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 28:4-8, 12; 34:18, 21, 25-8, 31-3, 36-8, 44-5, 48, 54-5, 59
 Review of statutory instruments, 3:17; 4:31, 37-8; 30:7-9, 16-8; 32:35-7, 55-6, 60-1; 33:47-50, 53-5

British Columbia, *see* Fisheries regulations**British Metal Corporation** (Canada) Limited, *see* Mining regulations—Export**Broadcasting regulations**

Licence fee (SOR/77-395), 1 1/2% per month surcharge on unpaid fees, *ultra vires*, 24:22-5
 Order setting aside certain broadcasting licences issued by the CRTC (SI/77-153), and order varying the telecommunications decision CRTC 77-10 of the CRTC (P.C. 1977-3152), Telesat Canada agreement with TCTS, Dec. 31/76, status as statutory instruments, etc., 27:56-60
See also Radio regulations

Cadillac Explorations Limited, *see* Land regulations**Canada Gazette**, *see* Statutory instruments—Publishing**Canada Tungsten**, *see* Mining regulations—Export**Canadian Forces regulations**

Overseas school staff income tax remission order, 1976 (SI/77-61), not published, 5:56
See also Public Service regulations—Employment

Canadian International Grains Institute, *see* Pension regulations—Heritage Canada**Canadian National Telecommunications**, employee dismissed for security reasons, right of access to information, Maguire case, 18:44-5**Canadian Radio-television and Telecommunications Commission**, *see* Broadcasting regulations—Order setting aside**Carrier, Mr. Jean-Guy** (Director, Communications, Canadian Council on Social Development)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 25:17

Chairman and Vice Chairman, decisions and statements

Meetings of committees, scheduling while House not sitting, beyond competence of committee, 13:7-8
 Order of reference, Statutory Instruments Act, Committee mandate defined by criteria adopted by House and Senate, 7:33-5; 9:9-12
 Proceedings, radio and TV broadcasting, not allowed after meeting begins, 19:5
 Questioning of witnesses, Committee counsel may question with permission of Committee, 7:32-5; 9:4-8; 12:4-5
 Report, on special subject matter not legislation, considering in public meeting, 34:36
 Witnesses, travelling and living expenses, paying, passing motion after appearance, 20:30-3

Chalfen, Mr. S.P. (Vice President and General Counsel of Xerox of Canada Ltd., Canadian Manufacturers' Association)
 Government information, confidential documents, public access, green paper, 10:4-24**Clark, Mr. John** (Assistant to the Director of Public Relations, Canadian Labour Congress)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:28-9

Clean Air Act, regulations, *see* Air pollution regulations

- Commonwealth law ministers meeting remission order** (SI/77-158), version published in *Canada Gazette* different from signed order in council, 20:59; 33:26-8
- Consumer protection**, *see* Government information, confidential documents—Public access
- Courts**, *see* Government information, confidential documents
- Credit unions**, *see* Pension regulations—Benefits standards
- Criminal Law Amendment Act**, 1975, proclamation, certain sections, Mar. 1/77, (SI/77-64), delay in publication in *Canada Gazette*, effect on accused and counsel in N.W.T., 1:52-6
- Criminal Law Amendment Act**, 1977, certain sections proclaimed in force Jan. 1/78 (SI/78-6), firearms provisions, portions delayed until Jan. 1/79 for administrative reasons, explanatory note not provided, 22:53-4
- Crop insurance regulations**, amdt. (SOR/77-855), preamble, oversight corrected, 20:58; 30:32
- Cultural property regulations**
Export control list (SOR/77-620), artifacts of other countries, *vires*, notes, 24:40-3; 36:30-4
Export (SOR/77-619), rules not made yet, subjective test, 24:37-40; 36:26-9
- Currency, one cent coin**, proclamation prescribing the dimensions and design (SI/77-170), status as statutory instrument, 20:60
- Customs regulations**
Articles for special use, amdt. (SI/77-146), change made at Committee request, 5:60
Bonded warehouses (SOR/77-672), subdelegation of power to deputy minister, conflict with ministerial responsibility, 27:19-27
Countervailing duty, and amdt. (SOR/77-271, 671), on imports of subsidized goods, unusual and unexpected use of enabling power, 22:35-9
Drawback
Imported spirits, amdt. (SORs/72-17, 78-371), satisfactory response, 33:54
Textile goods exported, amdt. (SOR/78-375), list of classes of fibres provided in schedule, etc., 33:40
Textile goods exported (SOR/76-809), list of classes of fibres not part of regulation, minister's discretion, etc., 4:12-5
Duties reduction, amdt. (SOR/74-618), dehydrated papaya, French text, amts. being prepared, 17:5-7, 15
Import, ethyl alcohol (SOR/77-168), and wire rope for rigging of ships (SOR/77-169), revocations, ceased to have force prior to revocations, 3:12
Memorandum D51-22-12, made in Canada rulings, betameters and gammagages, status as statutory instruments, 33:43-6
Prison manufactured or produced goods (SOR/77-478), prohibition on importing waived for personal use, 17:47; 27:9-10
Queen's warehouses (SOR/77-386), rentals, subdelegation of exempting power to minister, *ultra vires*, 27:17-9
Remission orders
Atlas Hoist and Body Inc. (SI/77-124), English and French texts differ, to be corrected, 11:13-4
B.T.L. (SI/77-144), definitions taken from other regulations, etc., satisfactory response from department, 5:58-9; 22:19
Bicycle surtax (SI/77-132), separate treatment for separate companies, valid, 5:56-8
Commercial samples, amdt. (SI/77-157), change made at Committee request, 5:59-60
Cruiser (SI/78-57), pleasure boats, minister's discretion to take a bond and set amount of security, English and French versions differ, 30:25-7
- Customs regulations—Cont.**
Remission orders—*Cont.*
Exposed and processed film and recorded video tape (SI/76-75), ambiguity, subjective test, etc., 2:15-9
Imported prefabricated buildings and structural building sections (SI/77-162), French version incomplete, 20:59; 32:16-8
Machines and accessories parts (SI/77-178), discrepancy, 20:60
Ontario Bus Industries (SI/77-42), minister's discretion to take guarantee bond or other security, 1:32-4
Pettibone (SI/76-28), guarantee bonds or other security, 1:34
Television set (SI/77-182), discrepancy, 20:60; 29:17
Sufferance warehouse regulations, amdt. (SOR/77-813), Committee suggestion accepted by department, 22:45
Surtax orders, textured polyester filament yarn (SORs/76-465, 77-22), defective order revoked, 3:15
Warehousing, amdt. (SOR/77-812), English and French versions differ, correction made, 20:55-6
See also Motor vehicle regulations
- Daudlin, Mr. Robert** (Parliamentary Secretary to Secretary of State)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 14:23-6; 16:27-31
- Defence**, *see* Government information, confidential documents—Public access, National security
- Development tax and redevelopment tax grant regulations** (SOR/77-242), status as statutory instrument, etc., 5:46-8
- Dinsdale, Hon. W.G.** (Brandon-Souris)
Review of statutory instruments, 22:44-5
- Diplomatic service**, consular property grants order (SI/76-106), retroactive effect, made under appropriation act, 3:6-9
- Discovery Mine Limited**, *see* Land regulations—Cadillac Explorations Limited
- Driedger, Prof. Elmer**, *see* Statutory instruments—Reviewing
- Drugs**, *see* Food and drug regulations
- Dunton, Mr. Davidson** (President, Ontario Press Council)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 21:17-25
- Eady, Mrs. Mary** (Assistant Director, Canadian Labour Congress)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:38-40
- Edwards, Mr. J.** (Commissioner, Public Service Commission)
Review of statutory instruments, 7:22-4
- Egg regulations**
Agricultural standards inspectors, amdt. (SOR/78-264), Consumer and Corporate Affairs Department identification requirements weaker than Agriculture Department, 33:42-3
Ontario marketing levies order, amdt. (SOR/77-679), time limit removed, 4:38
Prince Edward Island order, and amdt. (SORs/77-141, 858), governor in council delegating powers to provincial board, ruled valid by Supreme Court, 20:38-41
- Eglinton, Mr. G.C.** (Counsel to the Committee)
Review of statutory instruments, 1:13-4, 18, 21-2, 27-8, 37-8, 44-6, 50-2, 57; 2:8, 13-4, 19-22, 27, 30, 33-40; 3:5-6, 9, 12-7, 20-36; 4:5-6, 10, 15, 19, 22-3, 30-8; 5:6-7, 12-21, 24-9, 36, 39-40, 45-52, 55-60; 7:6, 11-26, 29-31, 34; 9:16-21, 26-9, 36-7; 11:5, 12, 15-6, 19-23, 27-8, 32-8; 13:17-8, 22-6, 34-7, 42-4, 53; 15:5, 8-11, 21-2, 25-30, 35-46; 17:5-7, 10-5, 18-9, 22-4, 30-4, 39-47; 20:9-10, 14-6, 22-9, 33-8, 41-5, 48-9, 52-61; 22:10, 15-6, 19-20, 25-7, 33-5, 39-54; 24:6-22, 25, 34-7, 40, 43-53; 26:7, 12-4, 17,

Eglington, Mr. G.C.—Cont.Review of statutory instruments—*Cont.*

20-3, 27-31, 38-42, 45-6, 49-55; 29:8-18; 30:7-35, 39-40;
32:10-1, 16, 21, 26-8, 31-7, 44-5, 51-60; 33:7, 13-9, 22-4, 27-8,
34-43, 46-7, 51-5; 35:6-8, 16-7, 20-1; 36:6-11, 18-21, 24-30,
33-5, 38-46

Embassies and consulates, see Diplomatic service; Passport regulations**Energy Board regulations**

Part VI

Amdt. (SOR/75-558), and rules of practice and procedure, amdt. (SOR/75-603), delivering opinions to governor in council, reducing quotas without hearings, etc., act to be amended to incorporate provisions of regulations, 22:14-6
(SORs/73-478, 74-260), licences, subdelegation of power by governor in council to Board, amdt. to act under consideration, 22:16-9
(SOR/78-173), Board providing for imports and exports outside licensing system, 26:52-5
Rules of practice and procedure, amdt. (SOR/77-225), contempt of court powers, *ultra vires*, 5:40-6

Enterprise development regulations, and amdts. (SORs/77-321, 365, 520), made under appropriation act, insurance, 30:35-9**Environmental protection, see** Government information, confidential documents—Public access**Excise and sales tax regulations**

General, amdt. (SOR/77-693), exemption extended to wholesale sales, 11:36

See also Gasoline excise tax regulations; Transportation regulations—Passenger services

Excise regulations

Manufacturers in bond (SOR/77-436), enabling powers not recited, etc., 2:32-4

See also Customs regulations; Pharmacists regulations

Exhibit, commentary on Professor Driedger's letter of Apr. 1/77, submitted by counsel, 3:4**Explosives regulations, and** amdts. (SORs/77-1048, 1049), Committee recommendations to department, 26:41-5**Farm improvement loans regulations, see** Small business loans regulations**Farm products regulations**

Advance payments for crops (SOR/77-692), enabling powers not cited in preamble, applicant may be required to provide legal opinion, etc., 15:41-4; 33:16-7

Stabilization programs, production cost index (SOR/76-235), use of terms "production costs", "cash production costs", 20:16-24, 33-4

See also Plant quarantine; Seeds regulations

Federal Court Act, see Government information, confidential documents—Public access**Federal Court rules, amdt.** (SOR/77-1075), preamble omissions, registry, 26:45-7; 33:23-6**Federal labour intensive projects, see** Public Service regulations—Employment**Federal-provincial relations, see** Government information, confidential documents—Public access; Statutory instruments**Feed grain and fodder, see** Grain regulations**Findley, Mr. Timothy** (Chairman, Writers' Union of Canada)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:31-4

Fisheries improvement loans regulations, see Small business loans regulations**Fisheries regulations**

Alberta, amdt. (SOR/77-327), molesting, disturbing, or removing fish, scope of regulation defined, 2:29-30

Atlantic

Coast herring, amdt. (SOR/76-358), subdelegation of power to minister, *ultra vires*, 3:22-5

Crab, amdt. (SOR/77-634), ambiguity, 15:32-3

Fishing registration and licensing (SOR/76-211), cancelling, suspending, refusing, minister's discretion, etc., 2:8-14

(SOR/77-411), subdelegation of power to minister, French version errors, etc., 3:30-2

(SOR/77-768), incorrect reference corrected, section 4(3) conditions unclear, 15:45

Bluefin sport, amdt. (SOR/77-791), English and French versions differ, 20:53

Bluefin sport (SORs/74-517, 77-599), subdelegation of power to minister, "respecting" defined narrowly, etc., 3:32-4

British Columbia, amdt. (SOR/77-328), minister's discretion, etc., revoked, 3:28-9

British Columbia shellfishing order No. 2, 1977 (SOR/77-803), closing fishery due to toxicity, enabling power cast in different terms, definition as statutory instrument, 20:54-5

Coastal protection, amdt. (SOR/78-447), satisfactory, 36:42

Coastal protection (SOR/76-803), and U.S. vessel licence exemption, transitional (SOR/77-51), cancelling and suspending licences, subdelegation of power, etc., 1:22-9

Fish inspection, amdt. (SOR/77-474), methods for testing and inspection not included in regulation, 20:43-6

International Pacific Halibut Convention (SOR/78-304), captain or operator may be prosecuted for violations committed by others, contrary to Bill of Rights, *ultra vires*, etc., 32:33-5

Lobster, amdt. (SOR/78-1), English version drafted poorly, error in French version, 33:40-1

Manitoba, amdt. (SOR/77-356), spoiling or wasting fish prohibited, wording unclear, 1:45-7; 15:20-2; 36:20-1

Northwest Territories, amdt. (SOR/77-602), commercial fishing licences restricted to Canadian citizens, 17:33-4

Nova Scotia, amdt. (SOR/76-635), fishing prohibitions, publishing or broadcasting notices, regional director's discretion, 4:15-8

Nova Scotia shellfishing order No. 1, 1977 (SOR/77-841), English and French versions differ, corrected, 20:58; 33:37

Ontario, amdt. (SOR/73-50), possession of certain gear, subdelegation of power, use of "respecting", etc., 1:14-9

Pacific coast marine plant, amdt. (SOR/77-1074), harvesting, amended as recommended by Committee, 22:53

Pacific commercial salmon (SOR/77-717), English and French versions differ, 20:53

Prince Edward Island, amdt. (SOR/77-638), alien spelling of centre, "center", to be corrected, 15:33; 33:37

Yukon Territory, amdt. (SOR/77-639), notice to be posted, not explained, 13:53-4

Zones orders (SORs/77-62, 173), publication of proposal in *Canada Gazette* not cited in preamble, 1:34-6

See also National parks regulations; Seal protection regulations; Water pollution regulations

Fishing vessel regulations

Foreign vessel fishing (SORs/77-50, 245), ambiguity, enabling power not recited, etc., corrections made, 2:22-4

Fishing vessel regulations—Cont.

- Large vessel inspection (SOR/78-78), incorporation of internal document under Transport Department control, 30:39-40
- Small vessel inspection, amdt. (SOR/77-557), clarification sought, French version to be corrected, 5:50-1; 27:17
- Small vessel inspection, amdt. (SOR/77-1042), metrifies regulation, use of term “approved”, etc., 24:46-8
- United States licence exemption, transitional, and amdt. (SORs/77-351, 486), U.S. salmon fishermen not to fish in Canadian waters when U.S. fishery closed, incorporating provisions of U.S. law into Canadian law, 9:29-37; 30:27-31
- See also Fisheries regulations—Coastal protection*

Flaten, Mr. Glenn (First Vice President, Canadian Federation of Agriculture)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 14:5, 12-3

Fluoridation, *see* Government information, confidential documents—Public access, Environmental matters**Food and drug regulations**

- Amendments (SOR/77-313), to be corrected, 4:33 (SORs/77-357, 358), official methods of analysis, not fixed, not included or referred to in regulations, 17:24-30 (SORs/77-603, 604), narcotic control, test kits, manufacturers, registration, cancelling, 7:34-8 (SOR/77-1081), drug manufacturing, use of term “satisfactory information”, 36:41-4
- See also Meat inspection regulations; Medical regulations—Devices; Pharmacists regulations*

Footwear industry, western Canada, bankruptcies, footwear review board rules, status as statutory instruments, Committee access to, etc., 23:21; 33:7-9**Forsey, Hon. Senator Eugene A.** (Nepean)

- Election as Joint Chairman, 1:10
- Government information, confidential documents, public access, green paper, 6:5-9, 13-5; 10:18; 14:10-3, 16, 31, 34-5; 18:31, 41, 44, 47; 19:5, 17, 20, 27; 21:7, 10-6, 20, 23-5; 23:8-9, 12-3, 16-7, 21, 25-8, 32; 25:7-12, 15-22; 28:5, 9-11; 31:13-4, 21, 32-6
- Review of statutory instruments, 2:5-8, 13, 17, 20-2, 26; 3:5-6, 9-20, 24-5, 29-31, 34-7; 4:5-12, 15, 18-9, 26-7, 31-41; 5:6, 9-10, 13-5, 46-7; 7:24-5, 29, 33-6; 9:14-23, 26-9; 11:5-6, 12, 16, 19-24, 27, 34; 15:10-4, 17-22, 32-41, 44-6; 17:10-1, 14, 23, 31-4, 38-43, 46; 20:10, 14-5, 23-34, 37-8, 41, 45, 49-50, 55; 22:42-4, 49, 54; 24:6-14, 19, 25, 34, 40, 43-5, 49-53; 26:7, 27-32, 38-55; 27:6-7, 18, 21-7, 33-5, 38-47, 50-60; 30:8-9, 12-4, 17-8, 27, 34-5; 33:14, 18-9, 23-9, 35-43, 46-55; 36:9-11, 18-21, 24-5, 29, 34-5, 38-42, 45-7

Francis, Mr. Lloyd, M.P. (Representative of the All Party Committee on Freedom of Information)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 8:7-12, 18-25

Freedom of information, *see* Government information, confidential documents—Public access**French, Mr. Richard** (Consultant, Secretary of State Department)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 31:11, 27

Fruit and vegetable regulations

- Apple stabilization (SOR/77-508), and sugar beet (SOR/77-398), payments to producers delayed, 1:48-50
- Fresh, amdt. (SOR/77-142), use of U.S. measurements, 24:10-1; 36:21-4

Fruit and vegetable regulations—Cont.

- Fresh, amdt. (SOR/77-376), English and French versions of grade names differ, 3:18-9
- Ontario
 - Apple licence fees (interprovincial and export), amdt. (SOR/77-571), French version corrected, 4:38
 - Bean order, amdt. (SOR/77-573), French version corrected, 13:51
 - Fresh grape order, amdt. (SOR/77-857), English version defective, 20:58
 - Grapes-for-processing (SORs/75-501-505, 76-72), dealers' licences, levies, etc., 4:19-23
 - Greenhouse vegetable
 - Appointed shippers' procedures (interprovincial and export), amdt. (SOR/77-102), subdelegation of powers, etc., 5:51-2
 - Handling (interprovincial and export), amdt. (SOR/77-625), French version corrected, 4:38
 - Order, amdt. (SOR/77-626), subsection 4(a) *ultra vires*, etc., 5:51 (SORs/76-250, 251), information provided, not printed, 24:9-10
 - Processed, amdt. (SOR/77-377), English and French texts, discrepancy, 1:47-8
 - Processed, amdt. (SOR/77-627), labelling, subdelegation of power, *vires*, 20:50-2
- See also Potato regulations*

Fuels information regulations, *see* Air pollution regulations**Gallant, Mr. E.** (Chairman, Public Service Commission)

- Review of statutory instruments, 7:10-2, 17, 21, 24-6, 29-31, 35-6

Gas, *see* Land regulations**Gasoline excise tax regulations**, amdt. (SORs/76-24, 77-490), exempting payment by permit system rather than refunding tax as provided in legislation, *vires* questioned, 27:27-34**Giroux, Mr. R.J.** (Director General, Staffing Branch, Public Service Commission)

- Review of statutory instruments, 7:13, 26, 29

Godfrey, Hon. Senator John M. (Rosedale)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 8:4-6, 9-10, 21-2, 26; 10:10-4, 20-4; 12:7-11, 16-7, 21, 25-6, 29-33, 39-40; 14:31-2, 35-8; 16:10-3, 20-2, 27-34; 18:21-32; 19:5, 10-3, 19-20, 24-5, 28-32; 21:5-7, 11-3, 16-25; 25:9-11, 14-5, 18-9; 28:8-14; 31:14-22, 33-8; 34:16-28, 31-50, 53-4, 57-65
- Point of order—questioning of witnesses by Committee counsel, 9:8
- Review of statutory instruments, 1:22, 42-7, 55-6; 2:22, 28; 3:9, 12-4, 17, 21-2, 35-7; 9:8, 14, 19-23, 26; 15:10-1, 14, 17-22, 26-7, 32; 17:7, 10-4, 23-4, 40-1; 22:10-5, 19; 24:7, 13, 19, 34, 44, 49, 52-3; 27:6-7, 14; 29:8-13, 16-8; 30:7-9, 12-9, 25-35; 33:11-4, 18, 36, 39, 47-55

Golden, Mr. Aubrey (Legal Counsel, Writers' Union of Canada, and Periodical Writers Association of Canada)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:4-17, 21-7, 30-3, 36-7, 41-3, 46-8

Government buildings, leasing regulations (SOR/77-413), made under appropriation act, 240 Sparks St., sub-leasing without advertising, 26:14-7**Government information, confidential documents**

- Courts, access, availability for use as evidence in lawsuits, 8:26
- Courts, access, Federal Court Act provisions, 19:20-1, 24-5
- Document, allegedly refused to Laycraft inquiry by Fox, Committee examining, etc., 12:10-1; 19:5

Government information, confidential documents—Cont.

- Documents considered confidential, amount, 23:31-2
- Documents considered confidential, types, 19:9
- Leaks, 18:44, 47-8; 19:30-1; 23:22-3, 31
- Members of Parliament, access, 8:8, 24-5; 23:31; 25:9-12
- Judicial review of refusal, 8:12
- Salaries of public officials, avoiding release by invoking Crown privilege, amending S.O.'s, etc., 34:44-50, 64
- Public access
 - ACCESS group, role, membership, etc., 11:7; 12:12, 24-6
 - Adversary system criticized, 18:18-8
 - Advice to ministers and cabinet from officials, 10:5-12; 14:17; 18:9-10, 19-26; 19:13-4, 21-4, 28-30; 21:22; 34:29-31
 - Rudnicki case, court deciding status, 23:6, 22
 - Agriculture federation position, 14:5-7, 11-3, 19-20
 - All Party Committee on Freedom of Information, 8:7-9
 - Appeal of refusal, *see below* Information commissioner—Judicial review
 - Background documents and working papers, 14:16-9, 24-6, 29; 16:8
 - Bar Association brief in English only, 19:11, 21
 - Bar Association position, 19:7-10
 - Briefs, *see* Appendices
 - British Columbia Freedom of Information Committee, letter, 12:5-6
 - Burden of proof on government, 34:41, 50, 58-60
 - Cabinet documents, 34:28-9
 - Confidences, Crossman diaries example, 19:25-6
 - See also above* Advice to ministers
 - Canadian Labour Congress position, 18:18-20, 31-2
 - Classification system, 14:9; 16:8; 21:20; 31:7, 32-3
 - Comparison to China, Soviet Union, 23:27-8
 - Computerized information, 16:8
 - Consumer matters, 23:13-8
 - Automotiles, 23:9-13, 16
 - Consumers Association, letter, 32:7
 - Corporate information, 10:6-9, 14-23
 - Costs of providing, 14:23-4; 16:19-20; 23:5, 32; 31:10-1
 - See also below* Fees—Judicial review
 - Defining government documents, records, 28:7-9
 - Deleting confidential portions, 16:7; 19:30; 21:20
 - Eligibility, including corporations and non-residents, 10:23; 28:6-7
 - Eligibility, special interest not required, 16:31
 - Environmental matters, preliminary reports, Port Hope, Ont. radiation, northwestern Que. mercury, fluoridation, 23:24-7
 - Exemptions, 12:22-4; 14:9, 13, 20; 18:12-3, 18, 36; 21:7, 17-8; 23:6, 32; 25:14, 18; 31:5-6, 13
 - Discretion to release documents exempted, 19:12-3, 26-7; 34:41
 - Requiring refusals to state specific exemption, 28:11; 31:19-21
 - Restricting to specific time period, 18:14
 - See also below* Thirty year rule
 - Federal Court Act, relationship, 28:7-8; 31:6; 34:36-40
 - Federal-provincial relations, 12:23-4; 14:15-6; 18:14; 31:31; 34:26-8, 31-3
 - University funding, 16:23-4
 - Fees, 8:24; 10:23-4; 12:28-9; 16:8-9; 18:20, 46-7; 19:16-7; 21:8-9, 21; 23:33; 28:7
 - Green paper, "Legislation on public access to government documents", 6:5-15; 8:4-26; 10:4-24; 12:4-40; 14:4-38; 16:4-35; 18:4-48; 19:5-32; 21:4-25; 23:4-33; 25:4-23; 28:4-15; 31:4-38; 34:15-65
 - Committee studying
 - In camera* meetings, 26:3
 - Published June 1977, referred February 1978, 31:14-5
 - Renewing order of reference in new Parliament, 19:6, 15-6

Government information, confidential documents—Cont.

- Public access—*Cont.*
- Green paper, ...—*Cont.*
- Committee studying—*Cont.*
 - Report, interim report, preparing, 27:6-7; 28:4-6, 11-5; 31:5; 33:6
 - Report, language, use of "he" or "she", 34:43-4
 - Subcommittee proposed, 5:8-12
 - Witnesses, reference material, 6:6-9, 12-5; 8:4-7
 - Purpose, basis for discussion, 31:4-5, 12-5, 24
 - Report to House, interim, 34:3-12
 - Report to House, renewal of order of reference in new Parliament, 19:3
- Humanities association resolution, 25:22
- Indexing system, establishing, making public, 14:9; 16:7; 18:20; 21:20; 28:7; 31:9-10
- Information commissioner, ombudsman, tribunal, proposals, 12:16-20, 26-30; 14:9, 22; 16:6, 19, 22; 21:5, 15-9, 23-4; 25:5, 10, 14, 18; 31:8-9, 13-4, 30, 33-4
- Qualifications, background, 21:10-5; 23:7-9; 25:19
- Reporting to special parliamentary committee with power to review specific cases and report, 14:9, 23, 26-35; 21:19; 28:7-8; 34:64
- See also below* Judicial review
- Inmates access to files on themselves, 16:18-9; 23:26
- Judicial review of refusal, 8:8-24; 10:7-14; 12:5, 13-5, 24, 27-8; 14:27-8, 31-8; 16:10, 15, 27-8; 18:14-5, 18, 35, 38-9; 19:8-9; 21:15-6, 19; 23:5, 29, 32; 25:15, 18; 31:7-8, 16-7, 23-5, 28-9, 34-8
 - After review by information commissioner, 14:22-3; 16:9, 20-1, 31-4; 18:20, 28-9; 19:12, 18-20; 21:5-7; 23:8-9; 28:7; 31:17-9
 - Requiring leave to appeal to courts, 34:50-8
- Costs, government paying, etc., 12:21-2; 16:28-9, 32-3; 18:46-7; 19:17-9; 31:29; 34:42-3, 52-8, 60
- Ministerial responsibility, relationship, 8:11; 16:6; 31:15-6, 25-8
- Prime minister overruling courts, 14:5-6, 10, 18, 21, 29-32; 16:20; 31:19
- See also above* Advice—Information commissioner and *see also below* National security
- Law enforcement matters, 19:15; 34:33-4
- Legal opinions, 21:18, 25; 23:21; 34:34-6
- See also* Justice Department
- Legislation
 - Draft bill, preparation by Committee, etc., 6:9-12; 8:8-9; 12:24, 32-7, 40
 - Introducing in next session, 31:5
 - Need for, 18:45-6; 23:17-8; 31:5
 - Other countries, comparison, *see* Appendices
 - Other legislation, relationship, 31:6, 13
 - See also above* Federal Court Act and *see also below* Official Secrets Act
- Prohibiting release, *see* Appendices
- Retroactivity, providing for, 34:59-60
- Review by Committee annually, 14:13-4
- Liberal Party convention resolutions, Feb. 24-26/78, 12:7-10, 31-2
- Manila Conference on the Law of the World, motion, 19:6
- Ministerial responsibility
 - Conflict with right of access, 8:12-3; 18:32-3; 23:5
 - Public Service neutrality, relationship, 18:7-9
 - See also above* Advice to ministers—Judicial review
- Ministers, correspondence between, 19:27
- Ministers, role, appealing refusals to, 18:27-8
- National Council of Women resolution, 25:22

Government information, confidential documents—Cont.**Public access—Cont.**

National security and defence, 8:18, 21-2; 12:30-1, 34-6; 16:6, 10-2, 24-5; 18:12-3, 36-7, 40-8; 19:14-6; 21:7-8, 22; 23:7; 25:14; 28:10; 31:30-3; 34:16-26
 Judicial review of refusal, 8:17; 12:13-6, 20-1, 31, 36-40; 18:15; 31:37

Official Secrets Act, relationship, 21:21; 23:7; 28:7-8; 31:31-2

Organizations appearing

ACCESS, 12:12-40
 Agriculture federation, 14:4-31
 All Party Committee on Freedom of Information, 8:7-26
 Bar Association, 19:7-32
 Canadian Labour Congress, 18:18-45
 Canadian Manufacturers Association, 10:4-24
 National Anti-Poverty Organization, 21:5-16
 Ontario Press Council, 21:17-25
 Periodical Writers Association, 18:4-48
 Press Gallery, 14:7-38
 Social Development Council, 25:4-23
 Sunshine Association, 23:4-33
 University Teachers Association, 16:4-34
 Writers' Union of Canada, 18:4-48

Political considerations, 18:33-6, 39-40; 23:30

Political Science Association resolution, *see* Appendices

Poor people, information and statistics on, controlling, 21:9-10

Poor people, special measures required, 21:5

Press Gallery position, 14:7-9, 21-2

Principle, disclosure with exemptions, 10:4-5, 8; 16:6-8; 18:19; 31:21-3

Principle, Trudeau statement, 23:33

Privacy, protection of, relationship, 12:5-6, 26; 14:14-5; 16:16-7; 18:37-8; 19:27; 23:15-7; 34:34, 58-9

Procedures, access officers, etc., 21:21; 28:7; 34:59-60

Time limits, 16:8; 18:20, 29-30; 21:21; 34:61-4

See also above Indexing

Prohibited by statute or order in council, 16:17-8; 19:25; 34:39-41

Provincial governments, 23:19

Public advisory committees for departments, establishing, 16:8-9

Public apathy and trust, sense of futility, etc., 25:15-7

Research sponsored by government, 16:6, 12

Right, non-existent, Turner statement, etc., 23:5, 28-9

Social Development Council position, 25:5-6, 15

Social services matters, 25:6-14, 17-8

Sociology and Anthropology Association support of Bar Association position, 34:15

Staff required, job creating potential, 12:14; 28:9-10

Statistical information on salaries and benefits, 16:6-7, 22-7

Statutes, administration of, 12:22

Sub judge matters (before courts), 16:29-30

Sunshine Association, position, 23:4-6

Sunshine Association, role, membership, etc., 23:9-10, 28

Thirty year rule for declassifying and providing to Public

Archives, reducing, 16:8, 12-3; 18:15; 21:20, 24; 23:31-2; 28:10

United States legislation, *see* Appendices

United States presidential committee, 28:7-9

University Teachers Association position, 16:4-10, 14-6

Support for, 19:5; 25:22; 27:6; 30:6; 32:7; 34:15

Writers' Union and Periodical Writers Association position, 18:5-15, 30-1

See also Appendices; Canadian National Telecommunications; Privacy; Visitors

Public servants, responsibilities, guidelines, etc., 16:9-10; 23:19-20

See also above Ministerial responsibility

Grain Act, *see* Grain regulations

Grain regulations

Amdt. (SOR/76-537), grain elevator operators providing security to Grain Commission, 3:10-1

Cargo (SOR/77-220), ambiguity, minister's exempting power *ultra vires*, etc., 2:24-7; 27:14-7

Feed, reserve stock (SOR/77-484), rules incorporated in new regulations, English and French versions differ, 11:24-7

Feeds, amdt. (SOR/77-608), definition of "implied" and "indicated" not included, 13:51-3

Feeds (SOR/77-144), authorizing non-standard container sizes, subdelegation of power to minister, to be amended, 4:6-8

Futures (SOR/76-716), *ultra vires*, delegation of power, etc., 1:19-22

Grain Act, Schedule I (SOR/77-378), tabled late in House of Commons, validity not affected, 2:30-1

Prairie, advance payments, amdt. (SOR/77-617), elevator companies deducting users' fee from payment for administrative costs, application form, 27:35-9

Western stabilization (SOR/76-220), English and French versions, discrepancies, 2:20-1

Wheat inventory reduction, revocation (SOR/77-487), enabling power not recited, 2:34

Grant, Mr. Peter (Chairman of the Special Committee on Freedom of Information, Canadian Bar Association)

Government information, confidential documents, public access, green paper, 19:12-31

Great Lakes, *see* Shipping regulations—Rules of the road; Water pollution regulations

Grenada, Papua, New Guinea, and Seychelles, Proclamation recognizing as members of the Commonwealth (SOR/77-394), 20:43

Gun control, *see* Criminal Law Amendment Act

Gun control regulations

Prohibited weapons orders (SORs/76-15, 678, 791, 77-206, 877), descriptions unclear, use of brand names, similarity formula, Justice Department preparing modifications, Committee following up, 15:22-7, 45

Prohibited weapons orders (SORs/78-277-281), replace previous orders, meet Committee's requirements, 30:27

Gunder-Frank, Andre, *see* Visitors

Harbours, wharves and breakwaters regulations

Oshawa Harbour Commission general by-laws, amdt. (SOR/77-300), problem resolved, 32:22

Port Alberni, small vessel tariff, amdt. (SOR/77-299), French version to be corrected, 13:44

Saint John water service tariff, amdt. (SOR/77-311), statutory language not used in French version, 2:28-9

Windsor Harbour Commission general by-law (SOR/74-67), subdelegation of power to U.S. coast guard, definition of dangerous substances, etc., 32:22-8

Windsor harbour wharf by-law, amdt. (SOR/76-214), French text to be amended, 30:23-5

Harbours Board regulations

Operating by-law, amdt. (SOR/77-691), ships manifests, handling of explosives, *vires*, subdelegation of power, etc., 15:38-41

Tariff by-laws under act (SORs/72-69, 141, 142, 73-179, 272, 301, 74-201, 285, 510, 511, 75-72, 76-191), excludes civil liability of Board, excludes jurisdiction of courts, *ultra vires*, etc., 13:5, 9-19

Tariff by-laws under act (SORs/76-191, 740, 741, 742, 77-201, 691, 1043, 78-26), 1 1/2% per month surcharge on unpaid accounts, *ultra vires*, 24:19-22

Hartling, Mrs. Margery (Executive Director, National Anti-Poverty Organization)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 21:5-16

Hazardous products regulations
Carpet, amdt. (SOR/77-826) warnings, use of terms “flammable”, “inflammable”, 20:56-8; 33:9-11
Hazardous substances, amdt. (SOR/76-611), original warning overstated, 2:34-5
Schedule, amdt. (SOR/76-342), asbestos products for children, 15:11-4
Science education sets (SORs/72-329, 78-395), words “of the test animal” added at Committee request, 32:28-9

Heritage Canada, *see* Pension regulations

Hnatyshyn, Mr. Ray (Saskatoon-Biggar)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 8:12-5; 12:11-3, 18-21, 31-4, 39-40; 18:26; 19:14-6, 27; 31:10-1, 23-9; 34:19, 23, 32, 35-7, 45, 51-2, 55-6
Review of statutory instruments, 17:24, 32-3

Hog regulations
Carcass grading (SOR/78-313), enabling power, use of “respecting”, English and French versions differ, etc., 32:37-8
Saskatchewan marketing levies order (SOR/77-442), enabling authority not cited, etc., 26:40-1
Saskatchewan order, amdt. (SOR/77-442), authority for levies, deficiency corrected, 3:20

Holt, Mrs. Simma (Vancouver Kingsway)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 23:10, 13-23, 26, 29-32; 28:4-6, 9-10; 34:16-9, 22-34, 37-50, 54-8, 61-5
Review of statutory instruments, 27:21-7, 34, 50-1; 29:12-3; 32:29, 33-7, 51-9; 33:6-8, 14, 17-9, 26-8, 36-7, 42, 46, 49-53

Housing regulations
Area designation orders, and amdts., Hamilton north end (SIs/74-17, 77-65), Toronto Alexandra park (SIs/74-18, 77-67), Toronto Don Mount village (SIs/74-19, 77-68), and Sault Ste. Marie international bridge plaza (SIs/74-20, 77-66), concurrence of province not cited, expiry before renewal, English and French versions differ, 11:10-3
Indian off-reserve and Eskimo (SOR/74-8), minister’s discretion, discrimination against Eskimos *ultra vires*, 5:18-20

Hughes, Mr. G.C. (Director, Legislation, Taxation and Technical Group, Canadian Manufacturers’ Association)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 10:10-8

Immigration regulations
Appeal Board rules, 1978 (SORs/78-311, 355), 35:17-21
Committee studying, 30:7-9; 33:54-5
Special relief, provided for in new legislation, 30:40
1978 (SORs/78-172, 316), 35:8-17
See also Protection of personal information regulations

Import regulations, *see* Trade regulations

Income tax regulations
Amdts. (SORs/77-723, 78-63), retroactivity, English and French texts differ, 26:47-51
Employment tax credit program (SOR/78-232), English and French versions differ, 33:39-40
See also Canadian Forces regulations—Overseas school staff

Indians and Inuit regulations
Eskimo economic development guarantee order (SOR/78-61), made under appropriation acts, varied enabling powers, etc., 27:52-4
Indian economic development direct loan order (SOR/78-22), made under appropriation act, minister’s discretion, 27:47-52
Indian economic development guarantee order (SOR/78-21), made under appropriation act, 27:54-6
See also Housing regulations

Industry, *see* Enterprise development regulations

International agreements, *see* Statutory instruments

Johansen, Mr. David (Research Branch, Library of Parliament)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 28:11-4; 34:20-1, 28, 40-1, 61-4
See also Appendices

Jones, Prof. Gordon (Memorial University, President, Canadian Association of University Teachers)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 16:4-11, 14-28

Joyal, Mr. Serge (Maisonneuve-Rosemont)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 8:15-20; 12:8-9, 33-9; 25:9-12, 20

Judges Act (removal allowance) order (SI/75-85), moving and other expenses, payment dependent on satisfaction of minister, novel form of enabling power, 17:43-6

Justice Department, legal opinions provided to departments, *re* statutory instruments, disclosing to Committee, 9:23-7

Kerwin, Mr. Pat (Director of Political Education, Canadian Labour Congress)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:22-3, 26, 35, 38-40, 43, 46

Kirk, Mr. David (Executive Secretary, Canadian Federation of Agriculture)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 14:5-7, 10-21, 24-5, 29-31

Labour Department, *see* Pension regulations

Labour regulations
Adjustment assistance benefit (textile and clothing workers), amdt. (SOR/77-541), correcting recital of enabling authority, 1:52
Adjustment assistance benefit (textile and clothing workers), and amdt. (SORs/74-48, 76-736), administration by Unemployment Insurance Commission, use of UIC regulations with unspecified modifications, 4:8-11
Protective clothing and equipment (SOR/72-108), incorporating outside standard by reference, “as amended from time to time” to be deleted from all Labour Code regulations, 3:13-4

Labour Relations Board regulations, amdt. (SOR/77-237), date of determining majority support for union applying for certification, regulations altered to accommodate Federal Court decision, 15:27-30

Lafond, Hon. Senator Paul C. (Gulf)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 6:7-10; 8:5-7, 12; 14:32; 28:10, 13-5
Review of statutory instruments, 1:43-5, 55-6; 3:16-8; 4:15, 23, 32; 9:19-22, 25-6; 11:6, 13-5, 20; 13:19, 26; 17:13-4, 23, 29; 20:8, 13-5, 24-5, 30; 22:15-6, 25, 33; 27:19; 29:12, 18-9; 33:14, 18; 36:8-11, 16, 19-21, 25, 28-9, 35, 39-40, 45-6

Lambert, Mr. Adrien (Bellechasse)

- Point of order—meetings of committees, scheduling while House not sitting, 13:5-7
- Review of statutory instruments, 13:5-7, 33-5, 46-50; 20:33

Land regulations

- Anglo American Corporation dredging (SOR/75-107), and Teslin Exploration Limited (SOR/74-431), made under appropriation act, dispensation, *vires* questioned, 29:9-13
- Cadillac Explorations Limited (SOR/77-186), mineral regulations variation order (SOR/77-632), Discovery Mines Limited lease (SOR/73-241), and Sam Otto lease (SOR/73-242), dispensations, *vires* questioned, 29:18-9
- Foreign ownership (temporary), and amdts. (SORs/77-346, 465, 469, 78-4), provinces regulating under Citizenship Act, Alta., usurps Parliament's legislative power, *ultra vires*, etc., 11:16-24; 20:34-8
- Oil and gas
 - Amdts. (SORs/77-666, 979), subdelegation of powers, *vires*, legislation planned to enact provisions of regulations, 22:43-5
 - Variation orders (121 SORs), waivers of regulations for individuals, *vires* doubtful, purpose justified, legislation to be introduced, 24:14-6
 - Voyageur Petroleums Ltd. (SOR/74-466), dispensation, *ultra vires*, 29:18
- Territorial
 - Land use (SOR/77-210), "respecting" defined narrowly, use of security deposit, *vires*, etc., 3:25-8
 - See also Mining regulations

Laycraft inquiry, see Government information, confidential documents—Document**Legislation**, drafting, by inexperienced lawyers, 23:21-2**Liberal Party**, see Government information, confidential documents—Public access**Lieutenant Governors superannuation regulations**, (SOR/76-16), explanation of "total amount", etc., 27:10-4**Load line regulations**, see Shipping regulations**Loan companies**, see Pension regulations—Benefits standards**Loto Canada regulations** (SORs/76-364, 376, 403, 487, 77-521, 668, SIs/76-88, 77-134), retroactivity, publication of winners' addresses, incentive programs for dealers, etc., 32:38-45**Lotteries**, see Olympic lottery regulations; Loto Canada regulations**Lyons, Mr. Jeffry, Q.C.** (Vice President, Sunshine Association)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 23:4-20, 26-33

MacKenzie, Mr. Rod (Canadian Bar Association)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 19:25

Maguire, Bernard, dismissal by CN Telecommunications, see Canadian National Telecommunications**Major, Mr. Julien** (Executive Vice President, Canadian Labour Congress)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:18-25, 28-32, 36, 40

Manitoba, see Fisheries regulations; Turkey regulations**Maple products regulations** (SOR/77-324), incorporation of outside standards by reference, subdelegation of power, *vires*, etc., 13:44-51**Massey, Mr. Melez** (Counsel to the Committee)

- Review of statutory instruments, 1:32, 36, 41-7, 55; 2:26-7, 31, 34-5; 3:10-2, 21; 4:6-7, 12, 15, 18, 39-41; 9:29, 33-7; 11:32-4; 13:47-53; 15:12-22, 25, 31-3; 17:19, 24, 28-9, 34, 37

Mayrand, Miss Lise (Counsel to the Committee)

- Review of statutory instruments, 1:34, 48; 2:17, 21-4, 28-9; 3:16-9; 4:12, 33-4; 9:27, 34-6; 11:8-10, 16, 21; 17:15, 24, 29-30, 33, 40, 46; 20:37, 56, 59; 22:19-20, 49; 24:21-2, 34, 48-52; 26:14, 21-2, 28-32, 39-40, 46, 51; 27:9-10, 13-4, 17-20, 23-7, 32-5, 38-46, 49-51, 54-60; 29:19; 30:16, 24-5, 29-30; 32:12-3, 18, 33, 52, 55; 33:26-7, 37-41; 35:7

McCleave, Mr. Robert (Halifax-East Hants)

- Election as Joint Chairman, 1:10
- Review of statutory instruments, 1:12-4, 19, 22, 28-9, 32-8, 42-8, 52, 55-7; 2:5-9, 13-4, 17, 20-35; 3:19-22, 25-38

McKinley, Mr. R.E. (Huron-Middlesex)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 10:14-9; 14:15-9; 16:19-24; 19:20, 30-2; 21:22-4; 23:9-13, 25; 25:6-9, 19-23; 28:14; 34:24, 27-31, 47-53, 57, 61-2
- Point of order—meetings of committees, scheduling while House not sitting, 13:8
- Review of statutory instruments, 13:8, 23-7, 49-51; 15:11; 17:40, 46; 20:27, 30, 41, 49; 26:14, 17, 21, 27-8, 39, 54; 27:23, 26, 39, 51-2; 29:11; 32:51, 54

McMillan, John, papers on public access to government information, see Appendices**McNevean, Mr. John** (Research Director, Canadian Labour Congress)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:44-5

Meat inspection regulations, amdt. (SOR/77-325), detailed rules on ingredients made under Meat Inspection Act rather than Food and Drug Act, 20:41-3**Meat processing**, see Water pollution regulations—Liquid effluent**Medical regulations** devices, amdts. (SORs/77-258, 352, 523), irregularity, corrected, 11:16**Meetings, in camera**, 4:3, 24**Members of Parliament**

- Counting of service by former Members of the Senate or House of Commons regulations (SOR/77-21, 595), medical examinations for elections for past service, subdelegation of power, etc., 36:9-16
- See also Government information, confidential documents

Memorial Cross orders (SIs/76-146, 147), proof of death, service and eligibility, minister's discretion, 1:29-32**Mercury pollution**, see Government information, confidential documents—Public access, Environmental matters; Water pollution regulations—Liquid effluent**Metallurgical industries**, see Air pollution regulations

Migratory birds regulations, amdt. (SOR/77-684), conflict with James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlements Act, 27:39-43

Mining regulations

Export, British Metal Corporation (Canada) Limited, amdt. (SOR/77-185), Canada Tungsten (SOR/77-24), Terra Mining and Exploration, amdt. (SOR/77-249), status as statutory instruments, etc., 1:36-7

Territorial coal, amdt., (SOR/77-769), and Canada Mining, amdt. (SOR/77-770), extension of land use permits to allow study of effects of exploration on wildlife, 24:16-9

Yukon Placer prohibition orders (SORs/77-822, 1046), entry to land for prospecting, governor in council, minister, providing consent, setting terms and conditions, security, *ultra vires*, 22:45-7

See also Air pollution regulations—Metallurgical industries; Water pollution regulations—Metal mining

Ministerial responsibility, see Customs regulations—Bonded warehouses; Government information, confidential documents—Public access

Motor vehicle regulations

Automobile components remission order, amdt. (SOR/76-521, SI/75-58), wording unclear, 32:29-31

Safety, amdt. (SOR/77-676), term "tire-ground interface" unclear, 17:38-40

Safety, amdt. (SOR/77-1129), English and French versions differ, 20:58-9; 32:11-3

Tire safety (SOR/77-624), national tire safety mark, import of tires, provisions *ultra vires*, etc., 26:32-40

Used, exemption (SOR/76-592), waivers of customs prohibitions, 5:36-9

Used or second-hand, amdt. (SOR/76-755), English version to be corrected, 3:9-10

Used or second-hand, amdt. (SOR/77-1051), import, gifts from friends or relatives, English version amdt., clarification sought, 22:50-2; 36:39

Municipalities, see Development tax and redevelopment tax grant regulations; Urban development

National Battlefields Park by-law (SOR/72-219), to be amended, 4:5-6

National Energy Board, see Energy Board regulations

National Harbours Board Act, see Harbours, wharves and breakwaters regulations

National parks regulations

Banff townsite zoning, No. 1, 1974 (SOR/74-264), dispensations, amending to provide for committee of adjustment to allow minor variances, 32:13-6

Fishing, amdt. (SOR/77-642), netting of fish by trappers, provision revoked, enabling authority not cited, to be cited in future, 11:35; 30:33-4

Fishing (SOR/77-280), cancelling permits, superintendent's discretion, spoiling or wasting fish prohibited, *vires*, etc., 1:38-45; 15:18-20

Highway traffic, amdt. (SOR/77-405), voluntary payment of fines abolished, 26:31-2

Wood Buffalo Park game, amdt. (SOR/77-412), English and French versions differ, to be corrected, 11:24; 30:32

New Guinea, see Grenada

Nordair Limited, see Air transport regulations

Northwest Territories, see Fisheries regulations; Land regulations

Nova Scotia, see Fisheries regulations; Turkey regulations

Official Secrets Act, see Government information, confidential documents—Public access

Oil and oil products regulations

Petroleum import cost compensation (SOR/75-385), imported oil and petroleum products compensation (SOR/74-232), oil import compensation No. 1, 1975 (SOR/75-140), and oil import compensation (SOR/74-627), made under appropriation act, dispensing power, special allowance for hardship, search and entry, *ultra vires*, legitimized in new legislation, etc., 26:7-14

Petroleum products (SOR/78-471), proper incorporation of outside fixed standards, 36:42

See also Energy Board regulations; Land regulations

Old age pensions, list of pensioners made available to businesses, 23:18-9

Old age security regulations

Amdt. (SOR/75-576), subjective approach, 5:60

Amdt. (SOR/77-476), related to pre-1972 regulations beyond Committee scrutiny, to be examined after consolidation issued in 1978, 4:34-5

Olympic lottery regulations, amdt. (SOR/76-362), discontinued, 32:38

Ontario, see Egg regulations; Fisheries regulations; Fruit and vegetable regulations

Ontario Bus Industries, see Customs tariff regulations—Remission orders

Orders of reference, green paper on legislation on public access to government documents, Statutory Instruments Act (clause 26), 1:4

Papua, see Grenada

Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, see Pension regulations—Heritage Canada

Parole regulations, special, No. 1, 1973 (SOR/74-29), applying to particular individuals, *ultra vires*, 9:27-9

Passport regulations

Passport services fees, amdt. (SOR/77-670), correction, 4:38 (SOR/73-36), and consular fees (SOR/73-194), and passport services fees (SOR/73-195), use of Royal prerogative, revision as recommended by Committee, publication in *Canada Gazette*, 22:10-3

Penitentiaries, inmates, access to records, see Government information, confidential documents—Public access

Pension regulations

Benefits standards, amdt., and protection of securities (loan companies), (trust companies), (co-operative credit associations) (SORs/74-178, 75-202, 203, 76-100), pension plans investing in financial corporations, loan and trust companies depositing security transaction funds in special accounts, 17:5-15

Benefits standards, amdt. (SOR/77-278, 355), actuarial assumptions, superintendent of insurance prescribing, 17:20-4

Heritage Canada, Canadian International Grains Institute and Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade (SOR/76-270), English version defective, to be revised, 30:34-5

Labour Department special pensionable service (SOR/77-1056), English and French versions differ, 27:46

Pacific Pilotage Authority (SOR/73-215), interest rates, rounding off, etc., 33:19-23

See also Lieutenant Governors superannuation regulations; Old age security regulations

Pepin, Francois, paper on public access to government information, *see* Appendices

Pest control products regulations, amdt. (SOR/77-609), French version corrected, 4:38

Pettibone (Canada) Limited, *see* Customs tariff regulations—Remission orders

Petroleum regulations, *see* Oil and oil products regulations

Pharmacists regulations (SOR/76-773), abatement of excise duties on spirits, regional director of excise's discretion, incorporation of outside standards by reference, 26:21-9

Pilotage regulations

General, and amdt. (SORs/73-82, 75-143), apprenticeship, financial reporting, minister's power, French text, etc., 3:5-6
Pacific coastal tariff, and amdt. (SORs/76-443, 77-440), Pacific Fraser River tariff, and amdt. (SORs/76-306, 77-441), and Laurentian Authority, amdt. (SOR/77-582), conditions requiring two pilots, Pilotage Authorities' discretion, *vires*, etc., defects to be corrected, 13:37-44

See also Anti-inflation regulations; Pension regulations—Pacific Pilotage Authority

Pinard, Mr. Yvon (Parliamentary Secretary to President of the Privy Council)
Review of statutory instruments, 4:35

Plant Quarantine Act, proclamation, Dec. 1/76, retroactivity, 2:6-8

Plant quarantine regulations (SOR/76-763), import permit system, etc., subdelegation of powers, *ultra vires*, 22:20-7

Poliquin, Mr. Jean-Marc (President, Parliamentary Press Gallery)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 14:7-10, 15, 18, 22, 25-6, 35

Pollution regulations, *see* Air pollution regulations; Water pollution regulations

Postal regulations

Domestic first class mail (SOR/77-6), size limit increased, 2:21-2
Mail receptacles, amdt. (SOR/77-565), drafting unclear, 22:42-3
Oaths, amdt. (SOR/77-498), discontinuing oaths for subpostmasters and employees under Public Service Employment Act, 1:51-2

Posting abroad of letter-post items (SOR/77-703), implementing Universal Postal Convention, section 4 *ultra vires*, etc., 5:52-6

Rate increase, Postmaster General authority to prescribe fees order (SI/78-60), domestic first class mail, amdt. (SOR/78-297), second class mail, amdt. (SOR/78-298), raising rates by regulation under Financial Administration Act rather than amending Post Office Act, *ultra vires*, unusual use of powers, 20:3, 10-6, 24-30; 21:4; 24:53

In camera meeting, 22:5-6, 34

Report to House, 22:3-4

Sale of postage stamps (SOR/72-263), cancelling licences, reasons not given, appeal not provided, denial of natural justice, delegation of power, etc., 15:5-11

Second class mail, amdt. (SOR/78-149), Committee objections corrected, 26:52

Special services and fees, amdt. (SORs/76-556, 77-4), undeliverable and redirected mail, amdt. (SORs/76-558, 77-3), charges for redirection of mail *ultra vires*, 5:29-36

Special services and fees, amdt. (SOR/77-802), implementing Universal Postal Union Convention into Canadian law, payment of indemnity for theft or damage, term "recognized" unclear, 20:53-4

Postal regulations—Cont.

Third class mail, amdt. (SOR/77-701), definition of magazine, catalogue or brochure, 20:52-3

Undeliverable and redirected mail regulations, amdt. (SOR/78-289), return of deliverable mail, subjective test, local postmaster's opinion, 36:44-5

Potato regulations

Prince Edward Island order, amdt. (SOR/77-240), statutory language restored, 1:37

Stabilization order, amdt. (SOR/77-397), defect in (SORs/75-268, 76-409) corrected, 1:48

See also Seeds regulations; Water pollution regulations—Liquid effluent

Poultry processing, *see* Water pollution regulations—Liquid effluent

Poultry regulations, processed (SOR/78-169), provisions vague, incorporation of outside standard by reference, etc., 22:34-5

Powers, Mrs. Ellen (Executive Director, Writers' Union of Canada)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:32

Prince Edward Island, *see* Egg regulations; Potato regulations; Seeds regulations

Privacy, protection of

Access to personal information banks, 18:43-4

See also Protection of personal information regulations

See also Government information, confidential documents—Public access

Procedure

Agenda and procedure subcommittee, establishing, 1:10-1; 4:24-6

Budget, preparation, 1:12

Election of Chairmen and Vice Chairman, 1:10; 12:7-8

Evidence, transcript available within hours, 20:29

Meetings of committees, scheduling while House not sitting, 13:5-8

Meetings of joint committee during sittings and adjournments of Senate, 1:5, 12

Printing, committee criteria, 500 copies in brochure form, 20:3, 8, 24

Publications, purchasing, 1:11

Quorums, voting, meeting and printing evidence, 1:11

Staff, hiring, 1:12

Staff, payment of travelling and living expenses of Mr. G. Eglington *re* Toronto, Ont. and London, England, 22:6

See also Chairman and Vice Chairman

Protection of personal information regulations

Immigration security and intelligence data bank, No. 4200, exemption order (SOR/78-157), orders must specify provision exemption based on, comparison with other exemption orders, 32:57-61

(SOR/78-145), access to and use of records, content and application of regulations, 32:45-57

Provinces, access to information, *see* Government information, confidential documents—Public access

Public Archives, *see* Government information, confidential documents—Public access, Thirty year rule

Public Service regulations

Employment

Canadian Forces members access to closed competitions, 7:8

Exclusions from sections 10 and 20 of act (SIs/76-175, 176, 177, 77-51, 52), Sudbury aerodrome employees, etc., 24:48-9

Federal labour intensive projects (SOR/77-1070), termination notice period, etc., 24:51-2; 32:18-22

Public Service regulations—Cont.**Employment—Cont.**

- Northern careers appointments, amdt. (SOR/77-391), appointing rejected candidates to other positions without competitions, 26:29-31
- Section 7(2), appointments without competition, merit principle, *vires*, 7:6-36; 9:10-1; 24:6-7
- Special appointment, Nos. 6-12 (SORs/76-219, 341, 77-18, 372, 452, 622, 623), exclusions from act, Stoner case, etc., 24:49-51
- Inventions (SOR/73-104), inventor required to express legal opinion on ownership, *ultra vires*, 13:19-24
- Public Service Staff Relations Board, regulations and rules of procedure (SOR/75-604), expediting service, etc., 11:14-6
- See also* Pension regulations

Pulp and paper industry, see Water pollution regulations—Liquid effluent**Quarantine, see** Plant Quarantine**Radio regulations****General, Part I**

- Amdt. (SOR/77-681), station licensees, national status requirement, *ultra vires*, etc., 15:36-8
- Amdt. (SOR/77-760), satisfactory reply from department, 24:43
- Amdt. (SOR/77-1063), Crown right to take over radio stations, revoked, 20:58

General, Part II

- Amdt. (SOR/77-255), English and French versions differ in arrangement, 2:27-8
- Amdt. (SOR/77-430), Canadian amateur operators broadcasting from vessels during international voyages, obtaining permission of foreign authorities, 22:39-42
- Amdt. (SOR/77-678), radio operators certificate of proficiency, national status requirement, *ultra vires*, 15:35-6

Railway regulations

- Pipe crossings under, No. E-10, (SOR/77-504), materials for sewer pipe construction, 24:35-7
- Transport Commissioners Board revised general orders, 1965
- Amdt. (SOR/77-506), exempting specific company from general regulations, enacted improperly, correcting, 4:36-8
- Amdt. (SOR/77-507), notice of arrival of goods sent by mail, 5:48-50
- (SOR/76-506), examinations, railway companies' discretion, English and French texts differ, etc., to be amended, 22:19-20
- (SOR/77-342), free passes for Governor General and Lieutenant Governors, families and staffs, 5:27-9
- Transport Commissioners Board, revised general orders, 1976, amdt. (SORs/78-225-231), revocations, no longer in use, 32:36-7

Rankin, Mr. Murray (Professor, Canadian Bar Association)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 19:13, 20-1, 24-5, 28

Rees-Potter, Mrs. Lora (Director, Documentation Centre, Canadian Council on Social Development)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 25:7-9, 12

Regional development incentives regulations

- Amdt. (SOR/76-723), French version, error corrected, 22:20
- Amdt. (SOR/76-724), subjective tests, minister's discretion, policy guidelines not made known to all firms in affected industries, 15:14-7

Regulations, see Statutory instruments

- Remission orders, see** Air transport regulations—Tax; Canadian Forces regulations; Commonwealth law ministers meeting remission order; Customs regulations; Motor vehicle regulations

Reports to House

- Government information, confidential documents, public access, green paper, interim, 34:3-12
- Government information, confidential documents, public access, green paper, renewal of order of reference in new Parliament, 19:3
- Postal regulations, rate increase, 22:3-4
- Quorums, staff, 1:6
- Statutory instruments, criteria for reviewing, 7:3-4
- Statutory instruments, meeting during summer recess, 35:3

Research, see Government information, confidential documents—Public access**Riley, Hon. Senator Daniel A.** (Saint John)

- Review of statutory instruments, 2:5-6, 21-3, 26-9, 33-4; 3:22, 36; 4:11, 18; 11:15

Roberts, Hon. John (Secretary of State of Canada)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 31:4-38

Robertson, Mrs. Heather (Chairman, Periodical Writers Association)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:31, 34-5

Robinson, Mr. Kenneth (Parliamentary Secretary to Minister of National Health and Welfare)

- Election as Vice Chairman, 1:10
- Government information, confidential documents, public access, green paper, 6:11-4; 8:19-20; 12:8-10, 17-33; 14:10-4; 16:13-20; 18:23, 28-33, 36-8, 42, 45-7; 23:28-32; 25:15-21; 34:29, 32-46, 49-63
- Point of order—meetings of committees, scheduling while House not sitting, 13:7
- Review of statutory instruments, 5:7-16, 20, 25, 28-9, 36, 40, 45-8, 55-6, 59-60; 7:18, 25-8; 9:7-9, 13, 16-28, 33-7; 11:5-6, 9, 12-6, 19-23, 27, 32-8; 13:7, 16-8, 22-6, 34-6, 43-4, 49-54; 15:8-18, 22, 25-6, 29-40, 43-6; 17:11-9, 22-3, 28-34, 37-47; 20:9-10, 14-5, 22-38, 41-59; 22:10-6, 19-20, 25-7, 33-5, 39-49, 52-4; 26:12-4, 17, 20-3, 28-9, 38-41, 44-56; 27:6-10, 13-4, 17-27, 32-4, 38-50, 54-60; 29:9-14, 17; 30:8-11, 14-35, 40; 32:10-3, 16-8, 21-2, 26-38, 44-5, 51-60; 33:7-8, 11-20, 23-9, 36-43, 46-9, 53-5

Rock, Mr. Peter (President, ACCESS)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 12:12-34, 37-40

Royal American Shows, Laycraft inquiry, see Government information, confidential documents—Document**Royal Canadian Mounted Police regulations**

- Amdt. (SOR/76-638), French version, use of "licenciement", "licencier", 3:15-8
- Consolidation to be undertaken shortly, 22:10

Rubin, Ken, brief on public access to government information, *see* Appendices**Rudnicki, W.**, CMHC dismissal, etc., *see* Government information, confidential documents—Public access, Advice**Sam Otto, see** Land regulations—Cadillac Explorations Limited**Saskatchewan, see** Hog regulations

Savage, Mr. Donald C. (Executive Secretary, Canadian Association of University Teachers)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 16:10-34

Science and technology, education sets, *see* Hazardous products regulations

Seal protection regulations

Amdt. (SOR/77-181), controlling Gulf of St. Lawrence fishery, vessel licensing, rules not included in regulations, *vires*, etc., 13:27-37
Amdt. (SOR/77-828), ban on hunting, minister's discretion to permit, invalid subdelegation of power, *ultra vires*, 24:45-6; 36:16-20

Security, National, *see* Government information, confidential documents—Public access, National security

Seeds regulations

Amdt. (SOR/76-764), seed potatoes, etc., *ultra vires*, etc., 22:27-34
Prince Edward Island Pedigreed, order (SOR/77-349), definition of "pedigreed seed", incorporation of outside standard by reference, 26:23-4

Senators, *see* Members of Parliament

Seychelles, *see* Grenada

Shipbuilding industry assistance regulations, and amdt.

(SORs/76-329, 797, 77-287), extraordinary enabling power under appropriation act defence industry vote, minister's discretion, etc., 4:26-32

Shipping Act, *see* Shipping regulations

Shipping regulations

Canso zone marine traffic, and amdt. (SOR/74-79, 77-725), unclear wording, definition of "pollutant", 24:7-9, 52
Collision, amdt. (SORs/77-579, 1041), international agreement, IMCO standards, implemented by regulation, provisions, 20:46-50; 36:24-6
Dangerous goods, amdt. (SOR/76-397), international standards, IMCO code, incorporated by reference, changes must be made by amending regulation, 17:16-9
Fire detection and extinguishing equipment, amdt. (SOR/77-82), retroactivity, "monitor", use in English and French versions, 15:17-8
Inquiries and investigation rules, amdt. (SOR/77-556), French version corrected, 11:27
Inquiries and investigation rules (SOR/76-317), appointing assessors, not using procedure established in act, subjective test, "minister's opinion", *vires*, etc., 33:28-37
Load line rules, general, amdt. (SOR/77-297), English and French versions differ, French version to be amended, 32:31-3
Load line (sea), (SOR/73-176), subjective test, opinion of Chairman of Board of Steamship Inspection, 5:20-7
Marine engineer examination, amdt. (SOR/77-593), emergency duties training course, exemption based on place, delegation of powers, *vires*, etc., to be amended to limit director's discretion, 11:28-34; 32:7-11
Masters and mates examination, amdt. (SORs/76-189, 473), requirements for admission to written examination, subdelegation of powers, 5:39-40; 33:14-6
Masters and mates examination, amdt. (SOR/77-675), discretion of director of ship safety, Coast Guard, to determine acceptability of qualifications, etc., 15:34-5; 33:11-4
Non-Canadian ships safety order, amdt. (SI/77-105), classification societies' rules incorporated into order, 4:39-41

Shipping regulations—Cont.

Northumberland Strait anchorage (SOR/76-324), prohibiting anchoring, subdelegation of exempting power to minister, *ultra vires*, 3:20-2; 29:14-7; 36:35-8
Pilot ladder (SOR/78-218), subjective test to be removed, 33:41-2
Rules of the road for the Great Lakes (SOR/77-580), to be amended, 29:18-9
Safe manning (SOR/76-375), subdelegation of dispensing power, *vires* dependent upon term "respecting, 30:20-2; 36:39
Shipping Act effective period order, Section 482(1), (SOR/77-102), steamship inspection, minister's relieving power, status as statutory instrument, 1:56-7
Ships' deck watch (SOR/76-374), footnote reference in *Canada Gazette*, satisfactorily dealt with, 15:11
Steamship machinery construction, amdt. (SOR/73-439), discretion to exempt in individual cases, amdt. of legislation recommended, 30:19-20
Steamship machinery construction order, amdt. (SOR/77-754), incorporating outside standards by reference, 11:36; 33:37-9
Steamship machinery inspection, amdt. (SOR/77-853), Board of Steamship Inspection powers to modify, *ultra vires*, 22:47-50
Towboat crew accommodation, amdt. (SOR/78-144), objectionable phrase "in the opinion of the board" removed, 26:51-2
See also Grain regulations—Cargo; Pilotage regulations

Sigurdson, Mrs. Pamela (Legal Counsel, Writers' Union of Canada, and Periodical Writers Association)
Government information, confidential documents, public access, green paper, 18:16-7, 27-8, 38-9, 42

Small business loans regulations, amdt. (SOR/78-140), and farm improvement loans, amdt. (SOR/78-138), and fisheries improvement loans, amdt. (SOR/78-139), Committee objections corrected, 26:51

Smith, Mr. Peter (Director General, Audit Branch, Public Service Commission)
Review of statutory instruments, 7:31-2

Social development council

Role, projects, etc., 25:10-3, 21-2
See also Government information, confidential documents—Public access

Social insurance numbers, *see* Unemployment insurance regulations

Statutory instruments

Appropriation acts, made under, *see* Diplomatic service; Enterprise development regulations; Government buildings; Indians and Inuit regulations; Land regulations; Oil and oil products regulations; Shipbuilding industry assistance regulations
Bill of Rights, contravening, *see* Fisheries regulations; Wildlife area regulations
Defining, 33:7, 46-53
See also Broadcasting regulations—Order; Customs regulations—Memorandum D51-22-12; Fisheries regulations—British Columbia shellfishing; Shipping regulations—Shipping Act
Delegation and subdelegation of power, *see* Customs regulations; Egg regulations; Energy Board regulations; Fisheries regulations; Fruit and vegetable regulations; Grain regulations; Harbours, wharves and breakwaters regulations; Harbours Board regulations; Land regulations; Maple products regulations; Members of Parliament; Plant quarantine regulations; Postal regulations; Seal protection regulations; Shipping regulations; Water pollution regulations
Dispensations for individuals, dispensing power, *see* Air transport regulations; Land regulations; National parks regulations; Oil

Statutory instruments—Cont.

- Dispensations for individuals, dispensing power, *see*....—*Cont.*
and oil products regulations; Railway regulations; Shipping regulations
- Enabling power, *misrecital*, 2:17-20
- International agreements, incorporating into Canadian law, *see* Air transport regulations; Fisheries regulations; Fishing vessel regulations; Postal regulations; Shipping regulations
- Outside standards, incorporating by reference, *see* Labour regulations; Maple products regulations; Oil and oil products regulations; Pharmacists regulations; Poultry regulations; Seeds regulations; Shipping regulations
- Provinces making under federal legislation, *see particular provinces*
- Publishing in *Canada Gazette*
Exempting from, *see* Air transport regulations
Format, footnotes, explanatory notes, etc., 9:15-7
Made by provincial agencies, agricultural, etc., status, 9:16-20
- Retroactive, *see* Anti-inflation regulations; Diplomatic service; Income tax regulations; Loto Canada regulations; Plant Quarantine Act; Shipping regulations; Unemployment insurance regulations
- Review of, 1:10-57; 2:5-35; 3:5-38; 4:5-41; 5:6-60; 7:6-36; 9:4-37; 11:5-38; 13:5-54; 15:5-46; 17:5-47; 20:8-61; 22:10-54; 24:6-53; 26:7-56; 27:6-60; 29:7-19; 30:6-41; 32:7-61; 33:6-55; 35:5-21; 36:6-47
- Reviewing, criteria, 5:6-8; 7:33-5; 9:9-12
Driedger, Prof. Elmer, criticism of Committee report of second session, 3:34-6; 5:12-5; 9:12-5, 20-3; 11:5-6
See also Exhibits—Commentary
Report to House, 7:3-4
- Reviewing, meeting during summer recess, report to House, 35:3
- Scrutiny by departments and Privy Council Office prior to making, 15:46
- Ultra vires*, *see* Air pollution regulations; Air transport regulations; Airport regulations; Broadcasting regulations; Cultural property regulations; Customs regulations; Energy Board regulations; Fisheries regulations; Fruit and vegetable regulations; Gasoline excise tax regulations; Grain regulations; Harbours Board regulations; Housing regulations; Land regulations; Maple products regulations; Mining regulations; Motor vehicle regulations; National parks regulations; Oil and oil products regulations; Parole regulations; Pilotage regulations; Plant quarantine regulations; Postal regulations; Public Service regulations; Radio regulations; Seal protection regulations; Seeds regulations; Shipping regulations; Water pollution regulations; Wildlife area regulations
- Stoner, Mr. O.G.**, *see* Public Service regulations—Employment
- Supreme Court of Canada**, designating as a department (SI/78-25), conflicts with independence of judiciary, staff only should be designated, 20:8-10
- Taxation**, *see* Air transport regulations; Development and redevelopment tax grant regulations; Income tax regulations
- Telesat Canada**, *see* Broadcasting regulations—Order setting aside
- Terra Mining and Exploration**, *see* Mining regulations—Export
- Territorial land use regulations**, *see* Land regulations
- Teslin Exploration Limited**, *see* Land regulations—Anglo American Corporation
- Textile and clothing industry**, *see* Labour regulations—Adjustment assistance benefit

Trade regulations

- General import permit No. 9 (SOR/77-481), word “exception” to be deleted in future permits, 20:46
See also Customs regulations

Trans-Canada Telephone System, *see* Broadcasting regulations—Order setting aside

Transport Commissioners Board, *see* Railway regulations

Transportation regulations

- Passenger services exemption (SOR/77-765), under Excise Tax Act, use of term “level of government”, 24:43-5
See also Urban development and transportation plans regulations

Trust companies, *see* Pension regulations—Benefits standards

Turkey regulations

- Marketing agency proclamation, and amdt. (SORs/74-108, 635), reference to citizenship in English version, not provided for in legislation, French version correct, 30:31-2
Marketing quota, amdt. (SOR/77-1087), N.S., Man., agencies power to reduce or cancel allotments in public interest, 26:47

Ultra vires statutory instruments, *see* Statutory instruments

Unemployment countermeasures, *see* Public Service regulations—Employment, Federal labour intensive projects

Unemployment Insurance Commission, *see* Labour regulations—Adjustment assistance

Unemployment insurance regulations

- Amdt. (SOR/76-377), social insurance numbers, using to create identity card system, 36:39-41
Amdt. (SOR/77-983), English and French versions differ, 27:45-6
Collection of premiums, amdt. (SOR/77-1068), coming into force, effective date, English and French versions differ, 27:46-7
Collection of premiums, amdt. (SOR/78-143), retroactivity, 26:50-1

United States, *see* Fisheries regulations—Coastal protection; Government information, confidential documents—Public access

Universities and colleges, funding, *see* Government information, confidential documents—Federal-provincial relations

Urban development and transportation plans regulations

- (SOR/74-605), provision for additional costs ambiguous, to be amended, 1:12-4; 22:13-4

Vegetables, *see* Fruit and vegetable regulations

Viau, Mr. Jacques (President, Canadian Bar Association)

- Government information, confidential documents, public access, green paper, 19:7-11, 19-22, 31

Visitors, non-immigrants, denial of entry, appeals, requiring that reasons be provided, Gunder-Frank case, 16:6

Voyageur Petroleum Limited, *see* Land regulations—Oil and gas

Water pollution regulations

- Arctic waters experimental (SOR/77-843), revoked in response to Committee objections, 17:43
Arctic waters prevention, and amtds. (SORs/72-253, 76-497, 757, 77-586), blowout compensation, 3:14-5
Great Lakes sewage pollution prevention (SOR/77-130), marine sanitation devices, withdrawing approval, director's discretion, subjective test, 17:19; 30:9-12; 36:34-5
Liquid effluent, chlor-alkali mercury (SOR/77-575), meat and poultry products plant (SOR/77-279), and potato processing plant (SOR/77-518), storm water, subjective test, subdelegation of powers, *ultra vires*, etc., 17:31-3; 36:6-9

Water pollution regulations—Cont.

Metal mining liquid effluent (SOR/77-178), exemptions, minister's discretion, 4:32-3

Tilbury Slough (partial exception) order (SOR/77-721), landfilling and depositing deleterious substances prohibited, 17:40-3

Weights and measures regulations (SOR/74-415), mechanic repairmen giving opinions on matters of law, satisfactory response, 29:7-9; 30:13-9; 33:54

Westell, Mr. Tony (Journalist, Parliamentary Press Gallery)


Government information, confidential documents, public access, green paper, 14:15-7, 22-4, 27-8, 31-8

Wheat regulations, *see* Grain regulations

Wildlife, *see* Migratory birds regulations

Wildlife area regulations, and amdt. (SORs/77-866, 78-408), wildlife officers' powers, extent, violate Bill of Rights, *ultra vires*, 35:5-7

Yukon Territory, *see* Fisheries regulations; Land regulations; Mining regulations

	Canada Post	Postes Canada
	Postage paid	Port payé
Third class Troisième classe K1A 0S7 HULL		

If undelivered, return COVER ONLY to:
 Canadian Government Printing Office
 Supply and Services Canada,
 45 Sacré-Coeur Boulevard,
 Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
 Imprimerie du gouvernement canadien
 Approvisionnement et Services Canada,
 45, boulevard Sacré-Coeur,
 Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

Government
Publications

BINDING SECT. NOV 8 1979

Government
Publications

